

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

VEŘEJNÁ SPRÁVA

František Ochrana, Milan Jan Půček a David Špaček

Brno 2015



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky

(CZ.1.07/2.2.00/28.0227)

Autoři:

prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Ing. Milan Jan Půček, Ph.D.

Ing. David Špaček, Ph.D.

Recenzenti:

prof. PhDr. Ludmila Malíková, Ph.D.

Fakulta sociálních a ekonomických věd, Univerzita Komenského v Bratislavě

doc. Ing. Leoš Vítek, Ph.D.

Vysoká škola ekonomická v Praze

© 2015 Masarykova univerzita

OBSAH

1 STÁT A VEŘEJNÁ SPRÁVA - ÚVOD DO TEORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY, FUNKCE STÁTU A VEŘEJNÉ SPRÁVY	22
Cíl kapitoly	22
1.1 Stát a jeho moc, právní stát	22
1.1.1 Státní moc a její dělba/organizace.....	23
1.1.2 Vázanost státu právem, princip rule of law a právní stát	25
1.1.3 Veřejná správa ve struktuře veřejné moci	27
1.2 Charakter veřejné správy a její vnitřní struktura	28
1.2.1 Odlišnost veřejné správy od správy soukromé.....	28
1.2.2 Vnitřní členění veřejné správy	29
2.2.2.1 Pravomoc a působnost a vymezení správních odvětví	29
1.2.2.2 Státní správa a samospráva	31
1.2.2.3 Zájmová samospráva a ostatní vykonavatelé veřejné správy	33
1.3. Funkce veřejné správy	34
1.3.1 Vnitřní a vnější funkce, vrchnostenská a nevrchnostenská veřejná správa	35
1.3.2 Funkce státní správy a funkce samosprávy.....	38
1.3.3 Funkce veřejné správy a veřejná ekonomie	40
Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	44
Použitá literatura	45
2 FORMY VLÁDY, STÁTNÍ REŽIMY A STÁTNÍ ZŘÍZENÍ.....	46
Cíl kapitoly	46
2.1 Forma státu a její složky	46
2.2 Formy vlády	48
2.2.1 Základní typy forem vlády - monarchie a republika	49
2.2.1.1 Monarchie	49
2.2.1.2 Republika	50
2.2.2.1 Parlamentní systémy.....	52

2.2.2.2	Prezidentská republika	57
2.2.2.3	Neoprezidentský systém a kancléřská republika.....	61
2.2.2.4	Vláda shromáždění / direktoriální systém.....	64
2.3	Státní režim	67
2.3.1	Totalitní a autoritářské státy	67
2.3.2	Demokratický stát, demokracie a její kvalita.....	69
2.4	Státní zřízení	75
2.4.1	Unitární stát	75
2.4.2	Stát složený.....	76
2.4.2.1	Konfederace	76
2.4.2.2	Federace.....	77
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	79
	Použitá literatura:	80
3	SOUČASNÉ ŠKOLY VEŘEJNÉ SPRÁVY A PUBLIC MANAGEMENTU, SPRÁVNÍ REFORMY A JEJICH PROBLÉMY	81
	Cíl kapitoly	81
3.1	Public management.....	81
3.1.1	Veřejná správa a public management – synonyma?	82
3.2	Současné školy veřejné správy a jejich reflexe v reálných správních reformách.....	83
3.2.1	New Public Management a jeho širokost ve správních reformách.....	84
3.2.1.1	Reformy westminsterského stylu	91
3.2.2	Problémy a kritika NPM a post-NPM školy veřejné správy	99
3.2.2.1	(Good / New Public) Governance	99
3.2.2.2	Networks	103
3.3	Specifika reforem veřejné správy v post-komunistických zemích jako východiska školy neo-weberiánského státu	104
3.3.1	Reformy v regionu střední a východní Evropy.....	104
3.3.2	Škola neo-weberiánského státu	111

3.4. Problémy správních reforem	114
Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování	117
Použitá literatura	117
4. REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR PO LISTOPADU 1989 – VÝCHODISKA, PRŮBĚH, VÝSLEDKY, TRENDY.....	120
Cíl studijního textu.....	120
Úvod.....	120
4.1 Historická východiska českého správního systému.....	120
4.1.1 Období do vzniku československého státu v roce 1918	121
4.1.2 Veřejná správa v období 1918 - 1948.....	126
4.1.3 Veřejná správa v období komunismu: období 1948 – 1989	132
4.2 Hlavní cíle správní reformy po listopadu 1989	135
4.2.1 Transformace a konsolidace územní veřejné správy	136
4.2.1.1 Polistopadové změny v místní správě a nová role obcí jako základního článku veřejné správy	136
4.2.1.2 Okresní úřady a jejich úloha.....	138
4.2.1.3 Krajská správa po listopadu 1989 a ústavní změny z roku 1997	139
4.2.1.4 Koncepce z roku 1999 a její důsledky.....	142
4.3 Reforma ústřední správy ČR.....	149
4.3.1 Reforma ústřední správy v období federace	150
4.3.2 Politika a nástroje reformy ústřední správy do podzimu 2006	152
4.3.3 Období od podzimu 2006 a současné trendy modernizace české veřejné správy	155
Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	160
Použitá literatura	160
5 POVAHA A PRAMENY ČESKÉHO A EVROPSKÉHO SPRÁVNÍHO PRÁVA	162
Cíl kapitoly	162
5.1 Veřejná správa jako základní pojem správního práva, historické kořeny správního práva	162

5.1.1	Veřejná správa jako pojem	162
5.1.2	Historické kořeny správního práva - antický Řím	163
5.1.3	Historické kořeny správního práva - vytváření novodobých států	165
5.1.4	Konstitucionalizace národních systémů správního práva	166
5.2	České správní právo ve 20. století, prameny současného českého správního práva.....	169
5.2.1	Funkce pramenů správního práva	171
5.2.2	Prameny českého správního práva - předpisy	173
5.2.3	Prameny českého správního práva - nepsané právo.....	174
5.3	Evropské správní právo	175
5.3.1	Evropský správní prostor	176
5.3.2	Komunitární a unijní správní právo	177
5.3.3	Právo společného správního prostoru.....	178
5.3.4	Správní právo jako ius commune.....	179
5.3.5	Předpisy Evropské unie	181
5.3.6	Prameny společného evropského správního práva.....	184
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování	185
	Použitá literatura	185
6	ČESKÉ OBECNÍ ZŘÍZENÍ A VEŘEJNÉ SLUŽBY POSKYTOVANÉ OBCEMI, SPECIFIKA STATUTÁRNÍCH MĚST, POSTAVENÍ HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY	186
	Cíl kapitoly	186
	Úvod.....	186
6.1	České obecní zřízení v širším a užším smyslu.....	187
6.2	Zákon o obcích – obecní zřízení v užším smyslu	189
6.2.1	Charakteristika obce, působnost obce a druhy obcí, nové obce.....	189
6.2.1.1	Znaky obce.....	189
6.2.1.2	Působnost obce.....	189
6.2.1.3	Různé kategorie obcí a vznik obce.....	191

6.2.1.4	Nové obce.....	194
6.2.2	Orgány obcí.....	195
6.2.2.1	Zastupitelstvo obce, jeho členové a požadavky na jeho jednání.....	195
6.2.2.2	Rada obce.....	199
6.2.2.3	Starosta a místostarosta.....	201
6.2.2.4	Obecní úřad.....	203
6.2.2.5	Tajemník obecního úřadu.....	204
6.2.2.6	Obecní policie.....	204
6.2.2.7	Správce obce.....	204
6.3	Samospráva obcí - vybrané oblasti	206
6.3.1	Zakládání/zřizování právnických osob k dosahování úkolů obce.....	206
6.3.2	Spolupráce obcí v samostatné působnosti a její existující formy	208
6.3.3	Obecně závazné vyhlášky a tvorba práva obcí	209
6.3.4	Samostatná působnost na základě zvláštních zákonů	212
6.4	Hospodaření obcí a jejich majetek.....	213
6.4.1	Obecná pravidla hospodaření obce	213
6.4.2	Rozpočtové určení daní (RUD) a financování státní správy obcí	215
6.4.3	Státní zásahy do hospodaření obcí	217
6.4.4	Osoby odpovědné za hospodaření s obecním majetkem	219
6.4.5	Přezkoumání hospodaření obce	220
6.5	Specifika statutárních měst a Hlavního města Prahy	221
6.5.1	Statutární města	221
6.5.2	Hlavní město Praha.....	225
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování	228
	Použitá literatura	229

7 ÚLOHA REGIONÁLNÍHO STUPNĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY A ČESKÉ KRAJE A REGIONY SOUDRŽNOSTI	231
Cíl kapitoly	231
7.1 Funkce regionální veřejné správy a historie krajů v ČR	231
7.2 České krajské zřízení v širším a užším smyslu	232
7.3 Zákon o krajích (zákon č. 129/2000 Sb.)	234
7.3.1 Charakteristika kraje, působnost českých krajů	234
7.3.2 Hospodaření krajů	236
7.3.3 Orgány krajů	241
7.3.3.1 Zastupitelstvo kraje	242
7.3.3.2 Rada kraje	244
7.3.3.3 Hejtman	244
7.3.3.4 Krajský úřad	245
7.4 Regiony soudržnosti	246
7.4.1 Funkce regionů soudržnosti	246
7.4.2 Orgány regionálních rad regionů soudržnosti	250
7.5 Problémy krajů a regionů soudržnosti	253
Použitá literatura:	255
8 ÚSTŘEDNÍ SPRÁVA A VYKONAVATELÉ STÁTNÍ SPRÁVY V ČR	256
Cíl kapitoly	256
8.1 Funkce ústřední (národní) úrovně správy	256
8.2 Vymezení pojmu ústřední správa	258
8.3 Orgány ústřední správy	260
8.3.1 Vláda jako přímý vykonavatel státní správy	260
8.3.1.1 Role a funkce vlády	260
8.3.1.2 Vládní rozhodnutí a jejich závaznost pro subjekty státní správy	262
8.3.1.3 Legislativní proces na úrovni vlády	264
8.3.1.4 RIA	265

8.3.2	Ministerstva jako přímí vykonavatelé státní správy	271
8.3.3	Jiné správní úřady jako přímí vykonavatelé státní správy	272
8.3.3.1	Správní úřady s celostátní působností řízené vládou	272
8.3.3.2	Správní úřady s celostátní působností řízené ministerstvy	273
8.3.3.3	Správní úřady s omezenou územní působností	273
8.3.3.4	Územní správní odborné úřady	274
8.3.3.5	Veřejné ozbrojené sbory a veřejné neozbrojené sbory jako vykonavatelé státní správy	274
8.3.3.6	Prezident jako vykonavatel státní správy?	274
8.3.3.7	Nezávislé správní úřady.....	275
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	277
	Použitá literatura	277
9	EKONOMICKÉ ASPEKTY ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY. (ÚVOD DO PROBLÉMU REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI ROZPOČTOVÁNÍ).....	278
	Cíl kapitoly	278
9.1	Úvod do problému	278
9.2	Veřejný sektor, veřejná správa a problém financování veřejných aktivit	279
9.2.1	Institute veřejné správy, veřejná politika a veřejné finance	282
9.2.2	Veřejná politika, veřejná správa a rozpočtová politika	283
9.2.3	Veřejné rozpočty jako finančně institucionální obraz veřejné správy	285
9.2.4	Pohledy na fungování veřejného rozpočtu ve veřejné správě	287
9.2.4.1	Bilanční pohled na veřejný rozpočet. Dopad rozpočtové bilance na fungování veřejné správy	287
9.2.4.2	Veřejný rozpočet jako finanční plán. Rozpočet jako finanční obraz vypovídající o fungování veřejné správy	288
9.2.4.3	Procesní pohled na veřejný rozpočet. Sestavování rozpočtu	289
9.3	Východiska reformy veřejné správy v oblasti rozpočtování	291

9.3.1	Charakteristika soudobého stavu a východiska reformy	291
9.3.2	Zavádění cílově orientovaného rozpočtování (aplikace na podmínky ČR)	295
9.3.2.1	Podstata cílově orientovaného rozpočtování	295
9.3.2.2	Význam zavádění cílově orientovaného rozpočtování	297
9.3.2.3	Cílově orientované rozpočtování jako nástroj pro prověřování hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji ve veřejné správě	298
9.3.2.4	Předpoklady a doporučení pro účinné zavedení cílově orientovaného rozpočtování.....	302
	Shrnutí kapitoly	304
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	304
	Použitá literatura	305
10	REFORMY CIVIL/PUBLIC SERVICE V ZAHRANIČÍ A POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ V ČR.....	306
	Cíl kapitoly	306
10.1	Pracovníci veřejné správy.....	306
10.2	Základní modely veřejné služby.....	308
10.2.1	Kariérní systém	308
10.2.2	Poziční („smluvní“ / „job“ / „employment“ / „merit“ / „post-bureaucratic“) systém	310
10.2.3	Systém kořisti (spoils).....	311
10.2.4	Míšení kariérního a pozičního systému v praxi správních reforem	313
10.3	Z české reformy úřednického práva.....	321
10.3.1	Vývoj do roku 2002.....	321
10.3.2	Služební zákon.....	325
10.3.3	Zákon o úřednících územních samosprávných celků.....	334
	Použitá literatura	337
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování	337

11 ÚVOD DO SPRÁVNÍHO ŘÁDU, SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ, ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A ROZHODOVÁNÍ PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA	339
Cíl kapitoly	339
Úvod.....	339
11.1 Východiska problému – vymezení základních pojmů	339
11.1.1 Právo jako normativní systém.....	339
11.1.2 Objektivní právo a subjektivní právo. Přirozené právo a pozitivní právo.....	340
11.1.3 Normotvorba. Tvorba práva	342
11.2 Správní řád	343
11.2.1 Vymezení pojmu „správní řád“	343
11.2.2 Správní orgány jako klíčoví aktéři správního řádu a správních činností.....	345
11.3. Správní řízení	347
11.3.1 Správní řízení a jeho zásady.....	347
11.3.2 Správní orgány – aktéři správního řízení.....	349
11.3.3 Prvky a kroky správního řízení	351
11.4 Územní plánování a stavební řád	358
11.4.1 Vymezení pojmů a historický pohled na stavební řád	358
11.4.2 Konflikty v rámci umísťování a povolování staveb.....	359
11.4.3 Územní plánování a vazba na strategické dokumenty	361
11 4.4 Strategické versus územní plánování.....	364
Shrnutí kapitoly	367
Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování	367
Použitá literatura	367
12 PUBLIC MANAGEMENT A JEHO SPECIFIKA (ANALÝZA ZÁKLADNÍCH PŘÍSTUPŮ K ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY).....	368
Cíl kapitoly	368
Úvod.....	368
12.1 Podstata řízení ve veřejné správě a jeho specifika.....	369
12.2 Základní koncepty (paradigmata) řízení veřejné správy	371

12.2.1	Výběr konceptu řízení veřejné správy	371
12.2.2	« Klasické » teorie řízení a řízení veřejné správy	372
12.2.2.1	Přehled « klasických » teorií řízení jako zdroj idejí pro vznik vědeckého řízení veřejné správy	372
12.4	Koncept « znovuobjevené vlády » a « veřejného podnikání »	378
12.5	Idea „New Public Management“ a její neoweberovská kritika	382
12.5.1	Podstata NPM. Principy kontraktace	382
12.5.2	Porovnání NPM s obvyklými přístupy řízení veřejné správy.....	385
12.6	Závěr	387
	Shrnutí kapitoly	388
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	388
	Použitá literatura	389
13	STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ, KVALITA, ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ, PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ	390
	Cíl kapitoly	390
13.1	Strategické řízení a plánování.....	390
13.1.1	Úvod ke strategickému řízení a plánování.....	390
13.1.2	Strategické řízení ve veřejné správě – na příkladu obcí	393
13.1.2.1	Vazba na zákon o finanční kontrole	393
13.1.2.2	Diskuse nad principy a sdílenými hodnotami v rámci strategického řízení.....	393
13.1.2.3	Fáze strategického řízení.....	394
13.1.3	Metodika tvorby veřejných strategií	396
13.1.4	Příklady dalších metodických postupů při strategickém řízení.....	397
13.1.4.1	Metodická podpora pro strategické řízení krajů a jejich organizací.....	397
13.1.4.2	Metodická podpora pro strategické řízení mikroregionů.....	397
13.1.4.3	Metodická podpora pro strategické řízení obcí a jejich organizací.....	397
13.1.5	Moderní metody strategického řízení – MbO, BSC.....	398

13.1.5.1	MbO – řízení podle cílů.....	398
13.1.5.2	BSC – metoda vyvážených ukazatelů.....	399
13.2	Projektové řízení.....	401
13.2.1	Úvod k projektovému řízení.....	401
13.2.2	Úspěšný projekt.....	403
13.2.3	Úvod k dotačnímu managementu.....	405
13.3	Kvalita ve veřejné správě.....	407
13.3.1	Význam kvality ve veřejné správě.....	407
13.3.2	Vysvětlení pojmu kvalita, kvalita života, řízení kvality.....	410
13.3.3	Představení vybraných metod kvality.....	411
13.3.3.1	Model EFQM.....	411
13.3.3.2	Systém kvality dle ISO.....	413
13.3.3.3	Ostatní metody kvality a výkonnosti.....	413
13.4	Řízení lidských zdrojů ve vazbě na strategické řízení.....	414
13.4.1	Hlavní personální procesy.....	414
13.4.2	Řízení kompetencí (způsobilostí, kompetenční management).....	417
	Shrnutí kapitoly.....	419
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	419
	Použitá literatura.....	419
14	SYSTÉM KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR SE ZAMĚŘENÍM NA FINANČNÍ KONTROLU.....	421
	Cíl kapitoly.....	421
	Úvod.....	421
14.1.1	Politická kontrola veřejné správy Poslaneckou sněmovnou.....	422
14.1.2	Laická kontrola veřejné správy.....	423
14.1.3	Nejvyšší kontrolní úřad.....	425
14.1.4	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.....	428
14.1.5	Systém vnitřní (finanční) kontroly ve veřejné správě.....	429

14.1.5.1	Vnitřní kontrolní systém	430
14.1.5.2	Řídící kontrola ve veřejné správě	430
14.1.5.2.1	Předběžná kontrola	432
14.1.5.2.2	Průběžná kontrola	437
14.1.5.2.3	Následná kontrola	438
Shrnutí kapitoly		440
Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....		440
Použitá literatura		440
15	PRÁVO NA PŘÍSTUP K INFORMACÍM VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	441
Cíl kapitoly		441
Úvod.....		441
15.1	Princip otevřenosti a průhlednosti a legislativa „FOI“	443
15.2	Cíle právní úpravy veřejných informací.....	446
15.3	Aktivní povinnost zpřístupnit informace a jiné nástroje pro snazší realizaci práva na přístup k veřejným informacím	452
15.3.1	Metadata a jejich aktualizace	452
15.3.2	Vzdělávání pracovníků veřejné správy a osvěta veřejnosti..	453
15.3.3	Povinnost asistovat.....	453
15.3.4	Povinnost oznámit obdržení žádosti	454
15.3.5	Povinnost vyřídit žádost a její nesplnění, odmítnutí žádosti.....	454
15.3.6	Úřad informačního úředníka	455
15.3.7	Požadavek rozvíjet informační management úřadu.....	455
15.3.8	Publikování výročních zpráv	455
15.3.9	Silnější ochrana práva na přístup k informacím a úřad informačního komisaře.....	456
15.4	Pasivní povinnost zpřístupnit veřejné informace a jiné nástroje omezující realizaci práva na přístup k veřejným informacím.....	456
15.4.1	Žádost, její forma a náležitosti	456
15.4.2	Poplatky	457

15.5	České právo na přístup k veřejným informacím - několik poznámek k zákonu č.106/1999 Sb.	457
15.5.1	Působnost zákona a povinné subjekty.....	457
15.5.2	Aktivní zveřejňování a ICT.....	458
15.5.4	Veřejné a neveřejné informace	462
15.5.5	Poplatky za přístup k informacím.....	464
15.6	Právo na přístup k informacím a ustanovení dalších zákonů.....	464
15.6.1	Zákon č. 123/1998 Sb.....	464
15.6.2	Požadavky správního řádu a jiných českých zákonů.....	465
15.7	Vyhodnocování praxe svobodného přístupu k informacím v ČR.....	467
	Použitá literatura	469
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	469
16	VEŘEJNÉ SLUŽBY, VEŘEJNÉ PROJEKTY A JEJICH ŘÍZENÍ, SYSTÉM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČR.....	470
	Cíl kapitoly	470
16.1	Služby ve veřejném sektoru.....	470
16.1.1	Vymezení pojmu « veřejné služby », resp. služby ve veřejném sektoru	470
16.1.2	Ekonomické souvislosti poskytování veřejné služby různými úrovněmi veřejné správy	474
16.1.3	Reformy v systému poskytování veřejných služeb	475
16.2	Veřejné projekty a jejich tvorba.....	477
16.2.1	Vymezení pojmu « veřejné projekty»	477
16.2.2	Základní metodické kroky při tvorbě a realizaci veřejných projektů.....	479
16.3	Veřejné zakázky	482
16.3.1	Institut veřejných zakázek a její fáze	482
16.3.2	Analýza dokumentu Metodika hodnocení veřejných zakázek.....	485
16.3.2.1	Uplatnění 3 E ve fázi rozvahy o zadávání veřejné zakázky.....	485

16.3.2.2	Fáze přípravy dokumentace a zadávání veřejné zakázky z pohledu principů 3 E.....	487
16.3.2.3	Fáze hodnocení a výběru veřejné zakázky z pohledu uplatnění 3E	488
16.3.2.3.1	Prověření kritéria nejnižší nabídkové ceny	488
16.3.2.3.2	Použití kritéria ekonomické výhodnosti nabídky a jeho prověření z pohledu 3 E.....	491
16.3.3	Fáze exploatace vybrané nabídky a monitorování plnění očekávání (cílů)	494
	Shrnutí kapitoly	495
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování	496
	Použitá literatura:	496
17	MARKETING A ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY	497
	Cíl kapitoly	497
	Úvod	497
17.1	Zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů	499
17.1.1	Vymezení tématu participace	499
17.1.2	Praktické uplatnění participace.....	501
16.1.3	Promítnutí participace do činnosti veřejné správy.....	505
17.2	Marketing ve veřejné správě	506
17.2.1	Úvod a vymezení marketingu	506
17.2.2	Odlišnosti marketingu ve veřejné správě od obecného marketingu.....	507
17.2.3	Teritoriální (územní, městský, regionální) marketing	509
17.2.4	Marketingová strategie - marketingový mix	511
17.2.4.1	Klasický marketingový mix 4P.....	512
17.2.4.2	Marketingový mix 4C (zjišťování očekávání zákazníků)	513
17.2.4.3	Marketingový mix 3V.....	513
17.2.4.4	Webový marketingový mix 4S.....	514
	Shrnutí kapitoly	516

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	516
Použitá literatura:	516
18 ANALÝZA A ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ. ANALYTICKÉ A KONCEPČNÍ DOKUMENTY PRO PODPORU ŘÍZENÍ A ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACÍ (RIA).	518
Cíl kapitoly :	518
18.1 Metody pro analýzu a vymezení problémů – podklad pro rozhodování.....	518
18.1.1 Přehled analytických metod	518
18.1.2 Příklady analýz - analýza klíčových otázek	521
18.1.3 Příklady analýz - analýza cílových skupin	522
18.1.4 Příklady analýz - dimenzionální analýza	522
18.1.5 Příklady analýz - myšlenkové mapy	523
18.1.6 Příklady analýz - SWOT analýza	524
18.2 Rozhodování ve veřejné správě	525
18.2.1 Podstata rozhodování ve veřejné správě	525
18.2.2 Monokratické a kolegiální rozhodování ve veřejné správě	527
18.2.3 Metodické kroky při rozhodování ve veřejné správě a vliv agendy na výsledek rozhodování	530
18.2.3.1 Metodický postup při tvorbě návrhů pro řešení problémů ve veřejné správě	530
18.2.3.2 Vliv agendy na výsledek rozhodování.....	531
18.3 Analytické a koncepční dokumenty pro podporu řízení a rozhodování v ústřední státní správě	533
18.4 Hodnocení regulačních dopadů (Regulatory Impact Assessment - RIA) na úrovni ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů	535
Shrnutí kapitoly	540
Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování.....	540
Použitá literatura	540

19 E-GOV – POTENCIÁL, LIMITY, TRENDY A PRAXE V ZAHRANIČÍ A V ČR.....	542
Cíl kapitoly	542
19.1 E-government	542
19.2 Trendy v zahraničí	544
19.2.1 Aktuální politika EU.....	544
19.2.2 Trendy e-governmentu v členských zemích EU	548
19.2.2.1 Portálová řešení.....	549
19.2.2.2 Nástroje e-participace a e-demokracie (včetně projektů budování komunity a kvality života v místě).....	551
19.2.2.3 Portály a nové služby pro specificky zaměřenou komunikaci mezi úřady a podnikatelskými subjekty.....	552
19.2.2.4 Nástroje (mezi)národní elektronické identifikace.....	552
19.2.2.5 Elektronické služby pro účely uvnitř veřejné správy a nové povinnosti úřadů	553
19.3 Bariéry praxe e-governmentu.....	554
19.4 Vývoj elektronické veřejné správy v ČR – shrnutí.....	556
19.4.1 Vývoj politiky a vybrané projekty e-governmentu v minulosti	556
19.4.2 Politika e-governmentu vlád od roku 2006	566
19.4.3 Vybrané klíčové projekty e-governmentu ústřední správy	570
19.4.3.1 Czech POINT	570
19.4.3.2 Datové schránky.....	573
19.4.3.3 Základní registry.....	575
19.5 E-Government v české územní samosprávě.....	577
Použitá literatura	581
20 KORUPCE A ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ. POLITICKO-ADMINISTRATIVNÍ VZTAHY A PROBLÉM POLITIZACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	582
Cíl kapitoly	582
20.1 Etika ve veřejné správě.....	582

20.1.1	Vymezení pojmu	582
20.1.2	Etika a diskreční rozhodování správních orgánů	585
20.1.3	Nástroje etiky ve veřejné správě	586
20.1.3.1	Etické kodexy a psaná pravidla chování ve veřejné správě	589
20.1.3.2	Whistle-blowing	593
20.1.3.3	Vzdělávání a etika ve veřejné správě	597
20.1.3.3	Testování chování úředníků prostřednictvím nástrojů typu mystery shopping.....	598
20.2	Korupce	600
20.2.1	Typy korupce podle Transparency International.....	601
20.2.2	Korupční trestné činy podle českého právního řádu	603
20.2.3	Měření korupce	606
20.3	Střet zájmů	609
	Použitá literatura:	615
21	MEZINÁRODNÍ A NADNÁRODNÍ ORGANIZACE A VEŘEJNÁ SPRÁVA (SE ZAMĚŘENÍM NA EU A JEJÍ POLITIKY).....	616
	Cíl kapitoly	616
21.1	Role mezinárodních a nadnárodních organizací v reformě veřejné správy.....	616
21.1.1	Šíření hodnot, know-how („dobré praxe) a benchmarking.....	617
21.1.2	Finanční podpora.....	618
21.2	Základní charakteristiky vybraných mezinárodních organizací a jejich orgánů	621
21.2.1	United Nations (OSN).....	621
21.2.2	OSCE a NATO.....	623
21.2.3	OECD	624
21.2.4	Council of Europe (Rada Evropy).....	628
21.3	Orgány a instituce EU, evropské právo	630
21.3.1	Evropská společenství, Evropská unie a jejich politiky.....	630
21.3.2	Institucionální systém EU/ES.....	635

21.3.3	Evropská rada	637
21.3.4	Rada (EU)	640
21.3.5	Evropský parlament	643
21.3.6	Evropská komise	647
21.3.7	Evropský soudní dvůr (ESD).....	650
21.3.8	Účetní dvůr	650
21.3.9	Výbor regionů.....	651
21.3.10	Kodaňská (přístupová) a maastrichtská konvergenční kritéria	652
21.3.11	Evropský systém orgánů finančního dohledu (ESFS)	654
21.3.12	Nadnárodní regulační rámec a evropské právo a evropské správní právo jako jeho specifický příklad.....	655
	Použitá literatura	656
	Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování	657

1 STÁT A VEŘEJNÁ SPRÁVA - ÚVOD DO TEORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY, FUNKCE STÁTU A VEŘEJNÉ SPRÁVY

David Špaček

CÍL KAPITOLY

Veřejné správě se věnuje řada vědních disciplín, má interdisciplinární charakter. Veřejná správa je většinou chápána jako specifická činnost, která se týká řízení společnosti. Různé vědní disciplíny se v souvislosti s veřejnou správou vždy dotýkají následujících témat:

- a) specifikům veřejné správy
- b) vztahu veřejné správy k ostatním institucím veřejné moci i k subjektům soukromého sektoru (tj. hovoří o roli veřejné správy v rámci mechanismů veřejné moci a fungování společnosti)
- c) nástrojům, které veřejná správa používá, anebo které by mohla používat, aby fungovala lépe.

Cílem této kapitoly je uvést do teorie státu a veřejné správy. Kapitola shrnuje především to, jak se na stát a veřejnou správu dívají disciplíny, které jsou předmětem studia na Ekonomicko-správní fakultě. Je také úvodem do celé knihy, protože řada témat, která jsou načrtnuta v této kapitole, ne-li jejich většina, je více rozpracována v kapitolách dalších.

Časová zátěž: 4h (samostudium a příprava otázek a úkolů)

1.1 STÁT A JEHO MOC, PRÁVNÍ STÁT

Veřejná správa, její funkce, cíle a úkoly se vždy odvíjejí od charakteristik **státu** a v praxi přijatého **modelu dělby jeho moci**. Je proto dobré se věnovat nejprve pojmu stát. Řada charakteristik, které jsou spojovány se státem, je současně charakteristikami jeho veřejné správy, protože veřejná správa je součástí struktury veřejné moci, která primárně je se státem spojována.

Stát je standardně vymezován jako specifická korporace a je považován za specifickou právní osobu, tj. specifický subjekt práva, který může vstupovat na vlastní odpovědnost do právních vztahů. Specifika státu ukazují již jeho **základní definiční znaky**. Mezi základní definiční znaky státu jsou standardně řazeny tři následující:

- moc,
- území a
- obyvatelstvo.

Stát je proto typem autority, která uplatňuje moc na své obyvatelstvo (občany, případně další subjekty), které se nacházejí na jeho území. Stát má vždy určitou organizační formu (jeho funkce vykonávají specifické instituce). K zabezpečování svých funkcí disponuje materiálními prostředky (veřejným majetkem a veřejnými financemi), osobním aparátem (úředníky), donucením (sankcemi).

Především stát působí na své občany (hovoří se o tzv. principu personality uplatňování státní moci) v rámci státního území (jde o tzv. princip teritoriality) ve formě regulace a poskytování / garantování veřejných služeb. Stát je považován za produkt i nástroj veřejného zájmu, který v prvé řadě definuje legislativa nebo jiný výstup politického rozhodování (vládní prohlášení, strategie apod.).

Velmi důležitým znakem státu je jeho suverenita. Jde o nezávislost státu na jakékoli jiné moci, ať už uvnitř nebo vně státu.

1.1.1 Státní moc a její dělba/organizace

Patrně nejdůležitějším znakem státu je jeho moc, tj. možnost státu využít svou autoritu. V literatuře je vznik státu diskutován také jako přirozený výsledek vývoje společnosti a stát je považován za přirozeně vzniklý nástroj uplatňování moci, a to - mimo jiné - s cílem vynucování práva. Jde o schopnost určovat chování lidí, která se realizuje určováním požadovaného druhu chování a zabezpečováním jeho dodržování, omezuje svobodu a současně ji zabezpečuje. Pro stát je charakteristické to, že se moc vyčleňuje ze společnosti jako samostatná společenská funkce, kterou vykonává zvláštní skupina lidí (Holländer, 2009). Hovoří se o **využívání veřejné moci státu** k tomu, aby stát stabilně fungoval a plnil svoje funkce (ty jdou samozřejmě nad rámec vynucování práva, více se jim budeme věnovat později v tomto textu). Je příznačné, že čím je společnost vyspělejší, tím sofistikovanější jsou způsoby prosazení moci (Gerloch, 2004), a to i nepřímé ve formě demagogie šířené prostřednictvím internetu apod.

Pojem **veřejná** (někdy též „politická“) **moc** je v konkrétní podobě spojen s organizovaným systémem institucí nadaných (právem či jinak) mocenskými oprávněními. Pojem veřejná moc souvisí s mocí, společností a suverenitou (nezávislostí) moci. Zvláštní pozici v systému veřejné moci má stát.

V moderních státech je možné za **státní moc** považovat právem uznanou (a právními předpisy vymezenou) schopnost státu ovlivňovat svými nástroji osoby a organizace a jejich chování (Filip, 1994). Od moci jiných institucí se státní moc liší především tím, že je **právně regulovaná**. Právní řád zmocňuje stát uplatňovat mocenský monopol (včetně využití sankcí za nesplnění povinnosti). Proto je veřejná moc v teorii primárně vztahována ke státu obecně, je **primárně státní mocí** a hovoří se tak o primární veřejné moci.

Veřejnou moc však nevykonává pouze stát, respektive jeho orgány/instituce. S ohledem na rozsah funkcí státu vždy docházelo k **dělbě státních moci**. Státní moc nemůže vykonávat jeden ústřední úřad apod. Proto se státní moc organizuje po

- **horizontále** - v linii ústředních státních orgánů, kde dochází buď ke koncentraci do jednoho místa, nebo k dekoncentraci, tj. k rozdělení funkcí mezi více ústředních institucí;
- **po vertikále** - směrem od ústředních orgánů k institucím v území, které vykonávají veřejnou moc jménem státu, nebo jménem vlastním. Především v této souvislosti se hovoří o tzv. **vertikální dekoncentraci**. Dekoncentrace je termín, který se v české, ale i zahraniční správní literatuře (kde se hovoří např. o „decentralized government“) používá pro přenosy veřejné moci z jedné na jiné, avšak vždy státní instituce, tj. ty, které pak tyto získané úkoly vykonávají jménem státu..
- Proto dochází i k tzv. **decentralizaci státní moci**. Decentralizace je spojována s přenosy veřejné moci na nestátní subjekty, které ji následně vykonávají nikoliv jménem státu, ale jménem svým, a především na svou vlastní odpovědnost. Protože jde o výkon veřejné moci odvozené od státu, jsou někdy tyto nestátní subjekty označovány za instituce sekundární (decentralizované) veřejné moci. Typickým subjektem (nositelem) této sekundární veřejné moci jsou například územní samosprávné celky, nebo subjekty zájmové samosprávy.

K dekoncentraci i decentralizaci se ještě vrátíme níže v bodu, který se věnuje samosprávě a státní správě, protože samosprávy historicky vznikají jako výsledek decentralizace státní správy.

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 jejich okolí (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 my se jim budeme věnovat v samostatném textu.

1.1.2 Vázanost státu právem, princip rule of law a právní stát

Moderní zásadou, která tvaruje obsah a způsob uplatnění veřejné moci, je **rule of law**, resp. vázanost institucí, které vykonávají veřejnou moc, právním řádem. V češtině se požadavkům principu rule of law nejvíce přibližují požadavky zákonnosti a ústavnosti veřejné moci, „legality“. Podoba této zásady v praxi ovlivňuje **právní jistotu**. Ta spočívá zejména ve vytvoření podmínek, aby nikdo nebyl bez zákonného důvodu omezen ve svých subjektivních právech (tzn. nárocích vůči ostatním i státu a institucím veřejné moci) a zároveň aby byl zákonnou cestou postižen každý, kdo porušuje právní povinnost. Právní jistota tak především znamená relativně vysoký stupeň spolehlivosti a předpověditelnosti fungování veřejné moci, ale i společnosti. Míru právní jistoty ovlivňuje to, jak právo ve společnosti opravdu žije, jestli se uplatňuje (i v návaznosti na to, jak funkční je mechanismus ochrany práva) a jaké je právní vědomí jak těch, kteří právo vynucují (vykonávají), tak společnosti. Pro budování právní jistoty je důležité, aby existovala a byla vynucována povinnost veřejné moci chovat se v souladu s přijatým právem a občané (případně další subjekty) měli k dispozici nástroje, které dostatečně (i vynucením) motivují praxi institucí veřejné moci chovat se podle práva. V této souvislosti se hovoří o „**právním státu**“.

Gerloch (2004) upozorňuje, že analýza historického vývoje vede k závěru, že nebyla a ani nemohla být vytvořena univerzálně přijatá koncepce právního státu. V současnosti existuje řada modelů a jejich kritérií, které jsou používána pro srovnávání praktického fungování států a přinášejí diskuze o tom, do jaké míry jsou existující státy (kde je alespoň v regionu demokratických zemích zásada rule of law ústavně zakotvena) opravdu státy právními. K některým z těchto modelů se vrátíme v přednášce o formách vlády, a to v rámci kritérií, která jsou spojována s kvalitním nastavením a fungováním demokratických států. Již teď je ale nutné zmínit, že základním principem pro posuzování toho, jestli je stát právní, je to, že právní stát není možné spojovat pouze se samotnou existencí práva či zákonů. Každý stát, který používá právem vymezené nástroje pro regulování společnosti, není státem právním. Prakticky totiž politika žádného státu, tzn. ani totalitního, není možná bez používání právních prostředků jejího prosazení a zabezpečení (Kunc, 1996).

V „technickém smyslu“ je právní stát produktem právního pozitivismu 19. století v Evropě, kdy je právo totožné se zákonem a na jeho základě, k jeho provedení a v jeho mezích vydanými podzákonými předpisy. To determinovalo chápání právního státu jako synonyma legality, státu, v němž platí zákonem (a zvláště ústavou) stanovená přesná pravidla pro činnost státních orgánů a všech veřejnoprávních subjektů, jakož i soukromých právnických a fyzických osob. Měřítkem právního charakteru státu se stala míra kvality legislativní, interpretační a aplikační činnosti, dodržování ústavního a zákonného postupu, který je přesně stanoven. Stát byl přitom chápán v určitém negativním vymezení, jako „minimální“ stát, velmi omezeně intervenující do občanské společnosti, zpravidla jen v případě porušení zákonně stanovených pravidel. Legalistickým pojetím právního státu otrásl fašismus, nacismus a stalinismus, kdy se zákon stal sluhou státní moci, negující základní lidská práva (Gerloch, 2004). Proto se mezi požadavky na právní státy dostává požadavek, že stát, má-li být právní, 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**, např. Gerloch (2004) přidává požadavek na **dělbou státní moci**. Často mezi požadavky na právní stát zaznívá ještě nutnost zajistit určitou **stabilitu práva**. Ta vytyčuje důležitý požadavek kladený na právo jako systém právních norem, aby se právní normy neměnily často a stát i společnost se s nimi „sžily“ a mohly se podle nich vůbec chovat. Stabilitu práva má do jisté míry zabezpečit **rigidita ústavní úpravy**, tj. obtížnost změnit ústavu rozhodnutím v zákonodárném sboru, která je zajištěna

- speciální kvalifikovanou většinou pro přijímání ústavních zákonů v zákonodárném sboru (v porovnání s většinou definovanou pro přijímání běžných zákonů),
- procedurálními požadavky v legislativním procesu (jde o nastavením mechanismu schvalování legislativy, včetně v současnosti velmi diskutované role **analýz RIA** - analýz dopadů regulace, kterým se budeme věnovat v kapitole o roli ústřední správy a které mají přinést vyšší kvality přijímané legislativy a tím i vyšší stabilitu práva),
- zásadou **stare decisis** v soudcovském právu. Ta je zásadou tzv. precedenčního práva a spočívá v tom, že vzorové rozhodnutí, tzv. soudní precedens, nemůže být bezdůvodně měněno tím, kdo je přijal, a je závazné pro obdobné případy do budoucna.

1.1.3 Veřejná správa ve struktuře veřejné moci

Veřejná správa je jedním z nástrojů veřejné moci. V české teorii veřejné správy narazíte na dva pohledy na veřejnou správu - na materiální (též „funkční“) a na formální (též „organizační“) pojetí veřejné správy. Obě vymezují, jaké je postavení veřejné správy ve struktuře veřejné moci a blíže si je vysvětlíme níže.

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

Většinou je v české teorii veřejné správy doporučováno přistupovat k vymezení veřejné správy jinak a vymezovat veřejnou správu úžeji s větším zaměřením na charakteristické znaky institucí, které ji vykonávají. To je charakteristické pro **formální pojetí veřejné správy**, které zdůrazňuje dělbu moci ve státě a doporučuje vztahovat veřejnou správu především k jednomu z podsystémů veřejné moci – k **exekutivě (výkonné moci)** a jejím institucím. Veřejná správa je ve formálním pojetí chápána jako soubor institucí, které převážným charakterem svých činností jsou institucemi exekutiv, tj. 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 jedině 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 mohou navrhnout zákony, které pak ale schvaluje orgán zákonodárné moci).

Svým charakterem činností je veřejná správa v jejím formálním pojetí také více **odlišována od soudnictví**. Soudnictví je prováděním zákonů a jiných právních předpisů osobami, které jsou vázány jenom zákony, jinak jsou nezávislé, což je často předpokládáno ustanoveními ústavních předpisů (např. i díky nesedaditelnosti 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 autoři odlišují ještě **veřejnou správu od činnosti vlády jako politického 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 (správního postavení úředníků – např. s ohledem na požadavek nestrannosti úředníků) na podobném pojetí staví, přestože může být jejich praxe jiná.

V předkládaném textu bude veřejná správa pojmána ve formálním pojetí, tedy jako soubor exekutivních institucí, které mají spolu s legislativou a zákonodárstvím, případně ještě se speciálními kontrolními institucemi, plnit funkce státu a, v případě decentralizovaných systémů, samospráv. Budeme tak veřejnou správu oddělovat od zákonodárství a soudnictví, přestože se ve většině kapitol budeme muset zabývat vztahy exekutivy a dalších součástí státní moci (a to i proto, že stát má fungovat jako systém).



Otázky a úkoly:

- Definujte stát. Jaké charakteristické znaky jsou spojovány se státem?
- Vysvětlete postavení veřejné správy ve struktuře veřejné moci státu. Neopomeňte, čím se odlišuje materiální a formální vymezení veřejné správy?

1.2 CHARAKTER VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ VNITŘNÍ STRUKTURA

1.2.1 Odlišnost veřejné správy od správy soukromé

Veřejná správa jako soubor institucí, jejichž činnost má principiálně exekutivní charakter, má **specifické charakteristiky**. Ty vycházejí již z charakteristik státu jako autority, která (v případě některých svých funkcí) stojí nad společností.

Při vymezování specifík veřejné správy je veřejná správa v zahraniční i české literatuře často vždy na začátku podobných pojednání odlišována od správy soukromé. Mezi ty nejobecnější základní specifické znaky veřejné správy, kterými se veřejná správa odlišuje od správy soukromé (od spravování soukromých organizací, ať již jsou ziskové, či neziskové), náleží především následující tři základní, které tvoří to, co je nazýváno jako „veřejnoprávnost“ veřejné správy (Průcha, 2003):

- a) **veřejnoprávní charakter institucí veřejné správy.** Instituce veřejné správy mají subjektivitu veřejné moci – tzn. mají právem uznanou možnost vynutit právem předpokládané chování s využitím právem upravených či předpokládaných nástrojů. Projevuje se zde nerovný vztah mezi veřejnou správou a společností, veřejná správa stojí nad ní, aby mohla společnost v mezích práva regulovat.
- b) **objektem spravování veřejnou správou jsou „veřejné záležitosti“.** To jsou ty záležitosti, které jsou legitimované „veřejným zájmem“ – schválené politickým rozhodnutím, nebo jiným právem předpokládaným mechanismem veřejné volby.
- c) **pro veřejnou správu platí jako pro stát striktní požadavek zákonnosti.** Někteří autoři hovoří o zásadě tzv. legální licence veřejné správy. Ve veřejné správě neplatí obecná zásada platná v soukromém právu, podle které „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. Na druhé straně to však může přinášet řadu problémů v případech, kdy veřejná správa má fungovat v mezích legislativy nebo má vykonávat legislativu, která je nekvalitní.

1.2.2 Vnitřní členění veřejné správy

1.2.2.1 Pravomoc a působnost a vymezování správních odvětví

Veřejná správa je často v její teorii, ale i v platném právu, tříděna (strukturována) na základě různých kritérií. Do organizace veřejné moci se promítá vždy přijatý model právního postavení subjektů veřejné moci. Právní postavení je vždy definováno dvěma složkami - působností a pravomocí a pravomoc a působnost dohromady vytvářejí to, co se nazývá **právní postavení subjektu veřejné moci** a tudíž i veřejné správy. Orgány veřejné moci se vyznačují způsobilostí k rozhodování o právech a povinnostech jiných osob v rámci zákonem stanovené pravomoci, působnosti a zákonem stanoveným postupem (Gerloch, 2004).

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 především definují úkoly a činnosti úřadů apod. Hovoříme o **věcné působnosti**. Můžeme zde odlišovat instituce **se všeobecnou působností** (sem v současných českých podmínkách patří např. vláda, obecní úřady či krajské úřady jako orgány obcí a krajů) anebo se **specializovanou působností** (sem v současných českých podmínkách patří např. finanční úřady, úřady práce, katastrální úřady, které se ve své činnosti - oproti úřadům se všeobecnou působností - zaměřují na užší specializovanou oblast).
- 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-instanční“) příslušností*, tzn. určením toho, zda je instituce povolána rozhodovat v první, nebo ve druhé (tj. v opravné) instanci správního řízení.

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 úřadů. 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**)¹ a tím i rámec tzv. 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. Podle těchto dvětví se často také organizuje výuka o různých oblastech fungování veřejného sektoru (k pojmu viz níže).

¹ Hendrych a kol. (2003) řadí mezi subjekty / vykonavatele (ve smyslu orgánů 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).

1.2.2.2 Státní správa a samospráva

Velmi důležité členění veřejné správy souvisí s rozlišování dvou jejích podsystémů – státní správy a samosprávy. Odlišení státní správy a samosprávy jako dvou důležitých součástí veřejné správy jako exekutivy je pro účely studia českého správního kontextu velmi důležité (i když je zde uvedeno jen modelově a schématicky), a to především ze dvou důvodů:

- a) je zakomponováno i do platné české legislativy, která upravuje systém veřejné správy a postavení a vztahy jeho prvků, veřejná správa je v současných českých podmínkách tvořena dvěma subsystémy, a to státní správou a samosprávou;
- b) promítá se i do způsobu financování jednotlivých institucí veřejné správy, především těch, které patří do územní samosprávy (s ohledem na systém veřejné správy, který byl vytvořen během postkomunistické reformy. Tomuto tématu se budeme věnovat později).

Charakteristické znaky státní správy a samosprávy jsou shrnuty níže.

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, 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 úrovním vyšším.

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 a jejich vázanosti právem).

Kvůli hierarchické stavbě systému státní správy se ve státní správě projevuje mnohem více centralizace. Hierarchicky nadřízený orgán může vstupovat do činnosti níže stojícího orgánu, může mu dávat závazné pokyny, kontrolovat jeho rozhodnutí, rušit

i měnit jeho rozhodnutí (je o tzv. procesně instanční vztah). Nadřízený orgán také může hovořit o personálním obsazení orgánu stojícího níže, zejména v případě jmenování manažerských pracovníků, může je a eventuelně 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 v mezích legislativy (nadále jde o exekutivu!) spravuje své záležitosti relativně samostatně a činí hlavní rozhodnutí o svých věcech přímo (rozhodováním všech prostřednictvím přímé demokracie), nebo prostřednictvím **volených orgánů** (tj. na bázi zastupitelské demokracie) Volené orgány jsou potom zpravidla nadřazené všem ostatním orgánům daného společenství. Ostatní (nevolené) orgány jsou jim podřízené nebo alespoň odpovědné za výkon správy (Český právnícký 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 vymezování a rozvádění cílů a stanovování úkolů (což ovlivňuje i míru volnosti pro zavádění různých inovačních prvků v řízení samosprávy atp.). To logicky vyplývá z jejího moderního vymezování, kterému se věnuje například 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.

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).

Samostatnost samosprávy znamená její určitou nezávislost na státu, především ve smyslu **nepodřízenosti orgánům státní správy**. Samospráva je výsledkem **decentralizace** a 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. Samosprávy jsou tak vázány národní legislativou, která však v současnosti vymezuje příjmovou a výdajovou stránku rozpočtů samospráv a otevírají se diskuze o ekonomické soběstačnosti samosprávy, omezování samosprávy ekonomicky apod.

Charakteristiky samosprávy přináší také formální rovnost samospráv po horizontále (např. všechny obce mají formálně rovné právo na samosprávy). Nesou s sebou také požadavky na rovnost (a diskuze o ní) v případech, že v systému veřejné správy existují základní a vyšší samosprávné celky a jejich orgány (např. obce a kraje), které formálně nejsou v hierarchickém postavení.

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 tak mají být principiálně **navzájem komplementární** - tzn. jejich činnost by se měla v praxi doplňovat, spíše než si vzájemně konkurovat, obě mají obecný cíl, kterým je služba občanům a společnosti (toto neurčité kritérium garantují i ústavní práva, v ČR rovněž i základní principy veřejné správy vymezené v platném správním řádu). 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.

1.2.2.3 Zájmová samospráva a ostatní vykonavatelé veřejné správy

Samosprávu můžeme dále dělit na **samosprávu územní** (vykonávanou v současných českých podmínkách 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 (v souladu s legislativou veřejných zakázek) 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.



Otázky a úkoly:

- Definujte odlišnosti správy veřejné a správy soukromých organizací.
- Vysvětlete termín právní postavení subjektu veřejné moci, a v té souvislosti jeho působnost a pravomoc. Nejprve obecně a následně s využitím konkrétního příkladu úřadu, jeho odboru apod.
- Čím se odlišuje a co mají společné státní správa a samospráva.
- Vymezte termín zájmová samospráva. Charakteristiky zájmové samosprávy vysvětlete na příkladu Masarykovy univerzity a naší fakulty. Podkladové dokumenty naleznete v elektronické čítance k této kapitole.
- Vykonáváproobec, ve kterémátetrvalébydliště, některéčinnosti, které jsouve „veřejném zájmu“, soukromý subjekt na základě smlouvy? Komentujte, o jakou obec jde, o jaký subjekt a činnost, s jakým rozpočtem na danou činnost se pracuje atp.

1.3. FUNKCE VEŘEJNÉ SPRÁVY

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 (zmíněnému požadavku na vzájemné doplňování se) obou podsystémů veřejné správy často cíle splývají, nebo jsou podobné.

Pro podsystém státní správy i podsystém samosprávy platí také možné dělení jejich funkcí na **funkce vnitřní** (které se týkají chodu - managementu - úřadů a jejich systému, a na společnost spíše přímo nedopadají) a funkce **vnější** (které směřují k občanům a jiným subjektům jako adresátům veřejné správy, vycházejí z regulace společnosti a s poskytováním veřejných statků/služeb apod.).

1.3.1 Vnitřní a vnější funkce, vrchnostenská a nevrchnostenská veřejná správa

Členění funkcí veřejné správy na vnitřní a vnější do jisté míry navazuje na odlišování **nevrchnostenské** a **vrchnostenské** veřejné správy, které nalezneme 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 zde 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. Jejich vydávání je projevem pravomoci subjektů veřejné správy. 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). Stručné charakteristiky obou typů správních aktů naleznete v publikacích obecného správního práva, které jsou k dispozici ve fakultní knihovně. Můžeme je shrnout následovně (blíže viz např. 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 výrobní činnosti.

Historicky byla po dlouhou dobu zdůrazňována zejména mocensko-ochranná, tzn. vrchnostenská nařizovací stránka činnosti institucí veřejné správy, 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 činnosti 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 v ČR platné normy správního práva či jiného právního odvětví i pro veřejnou správu (např. obecné požadavky na hospodaření územních samosprávných celků, kritéria 3E – efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti v českém zákoně o finanční kontrole apod.). Nástroje, které mají zlepšit řízení veřejné správy („*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 podřízeností 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.

1.3.2 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. Cíle státní politiky proto mohou být 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.).

V případě cílů **státní správy** je 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. Ve vývoji státovědného myšlení se zformovalo více **teorií odůvodňujících existenci státu**. Pro pedagogické účely je dostatečně shrnuje např. Holländer (2009, s. 21-), který hovoří o:

1. nábožensko-teologických teoriích státu, kdy je stát považován za instituci ustanovenou Bohem, kdy např. stát vznikl v důsledku hříchu na ochranu proti jeho následkům: na ochranu slabého proti silnému apod.;
2. mocenských teoriích, které existenci státu spojují s nezbytností nadvlády jedněch nad druhými;
3. patriarchálních teoriích, podle které stát vzniká z rodiny a úcta k rodičům by měla být přenesena na správce státu jako otce rozšířené rodiny;
4. patrimoniálních teoriích, kdy je stát příčinou potřeby chránit majetek;
5. smluvních teoriích, kdy stát vznikl na základě společenské (a někdy současně poddanské) smlouvy často z lidské přirozenosti jako záruka určitého společenského konsenzu o společné existenci za platnosti určitých pravidel konstituování a uplatnění moci;
6. etických teoriích, které se snaží o odůvodnění vzniku a existence státu morální nutností, kdy např. již podle Platóna i Aristotela (384-322 př. n. L.) možnost naplnění mravní existence člověka poskytuje jedině stát;
7. antropologických teoriích, které zdůvodňují vznik a existenci státu lidskou přirozeností.

Bez ohledu na obsah různých teorií státu historie ukazuje, že rozsah funkcí, které byly připisovány státu a státní správě, rostl s jejich 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 státovédy, 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 cíli 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 vztahu k mezinárodnímu okolí a také nutnost mezinárodní spolupráce – někdy se hovoří o funkci „kooperativně integrační“ – viz např. Klíma, 2003, s. 114 - 122).

Obecným **cílem samosprávy** je naplňovat (implementovat a kontrolovat) v mezích zákonů a politiku dané samosprávy (územního celku, zájmové skupiny). Již z definice pojmu je zde (patrně i fakticky) mnohem větší tlak na demokratičnost fungování samosprávy (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 v elektronické podobě na jejich webových stránkách.

1.3.3 Funkce veřejné správy a veřejná ekonomie

Řadu výše zmíněných funkcí státu / veřejné správy naleznete i ve **veřejné ekonomii**. Například učebnice Jacksona a Browna (2003) hovoří o ekonomických základech moderního státu. Jiní autoři v této souvislosti hovoří o příčinách existence **veřejného sektoru**. Nutno podotknout, že termín veřejný sektor je v moderních státech mnohem širší, než termín veřejná správa. To vychází již z obecných charakteristik veřejného sektoru.

Veřejný sektor je pojem, který veřejná ekonomie definuje jako část národního hospodářství, která má neziskový charakter a je financována z přerozdělovacích procesů (nejde tak pouze o úřady, ale i jimi vytvořené a financované organizace apod.). Existence veřejného sektoru je v ekonomické literatuře spojována s existencí více či méně **smíšené ekonomiky**. Jackson a Brown jsou toho názoru, že „*neexistuje pouze jediné 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) *externalitu*. 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)

c) *nedokonalou konkurenci*,

d) *neúplné informace*, a

e) *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 vládne výnosy povinného zdanění. Distribuční úloha státu spočívá podle Musgravových (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 blahobyť 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 vypořádávat s uvedenými nedostatky trhu (tržními selháními). 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 te-

orie 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 užítku 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 odůvodněte funkce státu a veřejné správy. Jaké funkce se objevují v teorii státu, jaká je vaše množina funkcí státu, argumentujte.
- Jaké funkce státu naleznete v aktuálním programovém prohlášení Vlády ČR (nalezněte na webu www.vlada.cz)?
- Jaké cíle fungování samosprávy naleznete ve strategickém dokumentu obce, ve které máte trvalé bydliště? Nalezněte strategický dokument (obvykle jde o strategii rozvoje města apod., který je k dispozici na jeho webových stránkách).
- 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?

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

definiční znaky moderního státu	zájmová samospráva
moc, veřejná moc, státní moc	vnitřní funkce veřejné správy
dělba moci a primární a sekundární moc	vnější funkce veřejné správy
decentralizace, dekoncentrace, centralizace	funkce vrchnostenské veřejné správy
rule of law	normativní správní akt
právní jistota, stabilita práva	individuální správní akt
právní stát	interní normativní akt
zásada stare decisis	individuální služební akt
základní práva člověka a občana	funkce státu a jejich teorie
materiální a formální vymezení veřejné správy	vztah veřejné správy a veřejného sektoru
dichotomie politiky a správy	smíšená ekonomika
specifické znaky veřejné správy (odlišnosti od správy soukromé)	ekonomické odůvodnění státu, tržní selhání

veřejný zájem	alokační úloha státu
právní postavení subjektu veřejné moci (pravomoc a působnost)	redistribuční úloha státu
kritéria pro vymezení působnosti	regulační úloha státu
funkční příslušnost	stabilizační úloha státu
vykonavatelé veřejné správy	vládní selhání
státní správa	rent seeking ve veřejné správě
samospráva	základní myšlenky problému agentury (koncept principála a agenta)
právní subjektivita	faktory neefektivnosti veřejného sektoru
veřejnoprávní korporace	

Použitá literatura:

- BLAHOŽ, J., BALÁŠ, 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.
- Gerloch, A. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004.
- 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.
- HOLLÄNDER, P. Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- 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.

2 FORMY VLÁDY, STÁTNÍ REŽIMY A STÁTNÍ ZŘÍZENÍ

David Špaček

CÍL KAPITOLY

Tato druhá kapitola rozvádí kapitolu první, která se zaměřovala na teorii státu a veřejné správy a uváděla do funkcí státu. Cílem textu této kapitoly je představit studentům formy vlády, státní režimy a státní zřízení. Text shrnuje hlavní poznatky současné teorie státovědy, srovnávacího ústavního práva a politologie. Studenti získají znalosti o teoretických a v praxi existujících modelech organizace státní, respektive veřejné moci a jejich dopadech na společnost a současných problémech.

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

2.1 FORMA STÁTU A JEJÍ SLOŽKY

Forma státu je široká kategorie, se kterou pracuje státověda, ústavní právo a také politologie. Chápeme jí **obecné rysy a principy, kterými se vyznačuje fungování státu navenek**. Tyto obecné znaky, na základě kterých můžeme charakterizovat modelové i existující státy, jsou obvykle kombinací všech třech složek, které jsou zakomponovány do názvu kapitoly a (a které jsou standardně zahrnovány také do pojmu „ústavní systém“ – viz též Blahož, Balaš a Klíma, 2003, s. 93 - 94):

- a) formy vlády,
- b) státního režimu a
- c) státního zřízení.

Všechny tyto tři složky mají již celkem stabilní obsah. Obecně se týkají toho, jak se organizuje veřejná moc (na ústřední i územní úrovni) a jak dopadá na člověka (občana) a fungování společnosti.

Forma státu je podmíněna čtyřmi základními faktory (Holländer, 2009, s. 185):

1. mocenským (politickým) uspořádáním společnosti
2. kulturní úrovní společnosti a akceptovanými paradigmaty politické komunikace a konfrontace
3. mezinárodním prostředím a
4. objektivními přírodními a demografickými podmínkami.

Jednotlivým složkám, které určují formu státu, se budeme více věnovat samostatně níže. Dohromady charakterizují stát, právem nastavenou organizaci moci a její skutečné fungování. Již zde však stojí za připomenutí, že charakter státu vedl již ve starověku k odlišení třech **základních (někdy též „klasických“) státních forem**. Například **Aristoteles** (ve svém díle *Politika*) rozlišoval formy státu podle počtu těch, kteří se podílejí na státní moci, a také podle toho, zdali výkon moci sleduje obecné blaho. Na jejich základě vymezil tři formy státu: vládu jednotlivce, vládu skupiny a vládu lidu. Každá z nich u něj v závislosti na tom, zda naplňuje / nenaplňuje obecné blaho, nabývá pozitivní, anebo zvrácenou „odručdu“ ústavy antického městského státu (tzv. polis). Aristoteles na základě ústav státu („řádu těch, kteří v obci bydlí, občanů i neobčanů“) odlišoval:

- a) monarchii, aristokracii („buď proto, že v ní vládou nejlepší mužové anebo proto, že hledí nejlepšího prospěchu obce a jejích příslušníků“) a politeu. Tyto formy považoval za pozitivní. Za nejlepší formu vlády pokládal politeiu, kterou charakterizoval jako vládu většiny tvořené středními vrstvami, která zajišťuje bezpečné ovládnutí otroků, hospodářský progres a stabilitu společenského a státního zřízení.
- a) tyranii, oligarchii a demokracii, které považoval za zvrácené formy státu. Jako špatné ústavy je nazýval proto, že podle něho hledí jen k prospěchu vládnoucích - „tyranida jest samovláda, která hledí prospěchu samovládcova, oligarchie prospěchu zámožných (malého počtu) a demokracie prospěchu chudých (mnoha)“.

Otázky a úkoly:



- Vymezte termín forma státu?
- Co formu státu ovlivňuje a proč?
- Jakou typologii forem státu vymezil Aristoteles? Jaké dobré a zvrácené formy státu rozlišoval a proč?

2.2 FORMY VLÁDY

Forma vlády je první komponentou, jež se promítá do formy státu, které se budeme věnovat. Pokud hovoříme o formě vlády, **charakterizujeme především:**

- a) složení a povahu nejvyšších státních orgánů a také
- b) vztahy mezi těmito nejvyššími státními orgány.

Pro různé klasifikace (druhy) forem vlády jsou určující vztahy mezi nejvyššími státními orgány. Protože může v praxi existovat rozdíl v tom, co předpokládají právní předpisy, které nastavují organizační strukturu nejvyšších státních orgánů a vztahů mezi nimi, a skutečností (tzn. tím, jak orgány moci v reálné praxi fungují), jsou někdy rozlišovány právní a politické formy vlády, a to následovně:

- a) **právní formy vlády** (nebo též „formy de iure“) vycházejí z formálního vyjádření formy vlády v základních dokumentech státu (především v ústavních zákonech) a jsou svou povahou statické. Obvykle se rozlišují již na základě učení Machiavelliho (1469-1527) dvě základní právní formy vlády - monarchie a republika. V odlišení se pracuje s kritériem, kdo vládne (kdo je nositelem nejvyšší státní moci). Při odlišování monarchie a republiky je přitom rozhodující rozsah moci hlavy státu.
- b) **politické formy vlády** (nebo též „formy de facto“) odrážejí faktické fungování veřejné moci, jsou svou povahou dynamické a ovlivňují případnou změnu právní formy. Vychází se z toho, že „faktická forma vlády není pouze záležitostí ústavního textu..., neboť je profilována politikou, stranami, osobnostmi, tradicemi, zvyklostmi (nepsanými i v systémech psané ústavy), politickým režimem apod. Klíma (2003, s. 139 - 140). Mezi politické formy vlády se obvykle řadí dva základní typy – autokracii a demokracii.

Politické formy vlády jsou rozpracovávány více pod hlavičkou „státní režim“ a budeme se jim věnovat později níže, v následujícím textu o formách vlády se budeme zaměřovat na právní formy vlády. Začneme vysvětlením základních typů forem vlády a budeme následovat pokročilejšími typologiemi, které více odrážejí vývoj monarchií a republik do současnosti, a to včetně jejich specifických v praxi existujících modelů.

2.2.1 Základní typy forem vlády - monarchie a republika

2.2.1.1 Monarchie

Základní charakteristiky monarchie vychází z:

- a) úpravy postavení panovníka,
- b) rozsahu jeho kompetencí a ze
- c) způsobu, jak je panovník povolán ke své funkci.

S monarchií jsou spojovány následující základní znaky:

- monarcha je suverénní (tzn. privilegovaná) osobnost, která stojí v čele státu, vůči obyvateľstvu má privilegované postavení, které ho staví nad státní občany
- monarcha je nositelem suverenity a není zpravidla postižitelným, proti němu nemohou být použity právní sankce, a to ani v případě, kdy by porušil právní normy
- monarcha vykonává svoji funkci zpravidla dědičně a doživotně.

Podle mocenského postavení panovníka je odlišována monarchie *absolutní a konstituční*. Za zvláštní formu omezené (neabsolutní) monarchie je považována *monarchie stavovská*. Charakteristiky jednotlivých druhů monarchií shrneme níže:

- a) *Absolutní (též „neomezená“) monarchie* je považována za ryzí typ monarchické formy vlády. Panovník je suverénní osobností i plně suverénním státním orgánem. V jeho rukou je soustředěna veškerá moc. Panovník stojí mimo právní řád. Jeho moc je nedělitelná, jednotná (tj. v rukou panovníka je jak zákonodárství, tak exekutiva a soudnictví) a neomezená. Ostatní státní orgány jsou panovníkovi osobně a služebně podřízeny a jednají podle jeho příkazů jeho jménem. Existence těchto orgánů neznamená pro panovníka žádné omezení, mají totiž povahu poradních orgánů. Poddaní nemají práva, pokud jim monarcha nedal privilegia.

Filozofie absolutní monarchie (např. Jean Bodin, 1530 - 1596) často absolutní autoritu státní moci zdůvodňovala přirozeným právem, předpokládala však také vázanost panovníka božským právem. Často byla absolutní monarchie diskutována spolu s demokracií, která byla považována za nebezpečnou - jak např. Bodin uváděl „neboť snaha o rovnost (občanů) je proti přírodě“. Demokracie nebyla zárukou kontinuity a obsahovala podle filozofů absolutní monarchie i méně svobody než jiné formy vlády.

- b) Ve *stavovské* (též „*dualistické*“) *monarchii* je panovníkova moc omezována privilegovanou částí občanů, tzv. stavy a jejich sbory (které představují počátky moderních parlamentů). Stavovská monarchie představuje přechod od absolutní monarchie k monarchii konstituční. Panovník je v dualistické monarchii reálně jedním z nejdůležitějších státních orgánů a jeho pravomoci mu zaručují mocenské (tedy nadále specifické) postavení. Je hlavou státu a v jeho funkci je soustředěna rovněž i výkonná moc. Panovník jmenuje vládu, odvolává vládu a je zpravidla i předsedou vlády. Vláda provádí politiku panovníka a není odpovědná parlamentu (sboru stavů), nýbrž panovníkovi. Jako šéf exekutivy není panovník přímo závislý na parlamentu, co se týče vlády, projev nedůvěry parlamentu vládě či jednotlivým členům má spíše povahu pouhého doporučení panovníkovi a záleží na jeho uvážení, zda vládu či člena vlády odvolá.

Podstatou stavovské monarchie je to, že oproti absolutní monarchii již existuje parlament (sněm), který je však stále ještě omezen mocí panovníka. Panovník sice nevydává zákony, má však vůči aktům parlamentu právo absolutního veta, může parlament rozpustit a v některých případech vládnout dočasně bez něho. Jmenuje obvykle část horní sněmovny. Panovník si rovněž udržuje právo zákonodárné iniciativy (právo navrhnout zákony). Má vliv i na jmenování soudců a na vlastní výkon soudnictví. Udržuje si tak reálnou moc, ve své činnosti je však omezen ústavou, zákony a rozpočtem.

- c) V *konstituční* (nebo též „*omezené*“) *monarchii* je moc panovníka omezena činiteli, kteří se s ním dělí o vládu, respektive o státní moc. Monarcha je jedním ze státních orgánů (obvykle nejvyšších), ústavou je obvykle vymezený jeho poměr k ostatním státním orgánům. Monarcha nemá tak privilegované postavení jako v absolutní či dualistické formě monarchie. Je ústavou spíše považován za jednoho z občanů státu. Zůstává sice suverénní osobností, jeho svrchovanost je však omezena, zpravidla ústavou, a formálně/fakticky ve prospěch ostatních orgánů státní moci, především orgánů zákonodárné a výkonné moci. Více si znaky konstituční monarchie vysvětlíme v rámci forem parlamentarismu níže.

2.2.1.2 Republika

Základní znaky republiky, které se rozvíjely v různých podobách již od starověku, souvisejí s větší demokratičností této formy vlády. Pojem republika vychází ze slova „res publica“ – „věc lidu“, „věc společná“. Ve starém Římě byla republika kladena do opozice ke slovu „Regnum“ (majetek „Rexe“ – krále) a byla pojímána jako „**ne-monarchie**“, někdy též jako anti-monarchie, která jediná zajišťuje vzájemnou rovnost občanů. Republika principiálně znamená především vyloučení jakékoliv dědičné (veřejné) moci ve státě (i třeba doživotní).

Do 18. století se republikánská forma vlády vztahovala pouze k městskému zřízení. Až vznikem USA se republikánské zřízení jako pojem rozšiřuje na státy. V současnosti je republika definována jako forma vlády, v jejímž čele je hlavou státu volený **prezident**. Hlavou státu v republikách však nemusí být jenom prezident (monokratický orgán), ale i **orgán kolegiální** (například státní rada).

Republikové formy vlády se vyznačují následujícími znaky:

- Hlava státu je volena na dočasné období lidovým shromážděním. Platí pro ni právní řád a je právnímu řádu podřízena. Nemá žádná osobní privilegia, jako měli, a do určité míry stále mají panovníci v monarchiích.
- Neplatí zásada neomezené, nedělitelné a neodpovědné moci monarchy a vztahy mezi nejvyššími státními orgány jsou založeny na zásadě nezávislosti a systému vzájemných brzd a vyvažování.
- Proti monarchickému dosazovacímu principu, kdy jsou zástupci vlády jmenováni panovníkem, který je uplatňován v monarchii, se v republice klade důraz na princip demokratické dočasné volby, tzn. volby těmi, kteří mají politická práva - občany.
- Jsou garantována nezadatelná práva občana.
- Je právem garantována účast občanů na správě státních záležitostí a rovnost občanů.

2.2.2 Pokročilejší typologie forem vlády

V české i zahraniční literatuře z oblasti politologie a komparačního ústavního práva existují také typologie pokročilejší, které vznikly na základě pestrého vývoje monarchií a republik. Podle Blahože, Balaše a Klímy (2003) ustupuje v západoevropské ústavní kultuře základní třídění na monarchie a republiky do pozadí a používá se zejména dělení forem vlády na

- a) parlamentní
- b) prezidentské
- c) neoprezidentské
- d) vládu shromáždění (anebo též „direktoriální systém“)

Jednotlivé formy vlády jsou od sebe přitom odlišovány především **podle charakteristik dělby moci mezi legislativou a exekutivou**.

2.2.2.1 Parlamentní systémy

Parlamentní systém je považován za nejstarší ústavní systém moderního západoevropského konstitucionalismu. V raném středověku se termínem parlament označovaly různé druhy shromáždění významnější povahy (např. porady velitelů při vojenských výpravách, slavnostní konference v diplomacii). Nejstarší parlamentní formy jsou spojovány s Islandem a jeho národním shromážděním. Tomu se říkalo *Althing* a bylo ustaveno již v roce 930, navázalo na zvyklosti Vikingů a zůstalo zdrojem islandského práva po tři století (do doby, kdy si Island podrobilo Norsko). Velký význam pro rozvoj západoevropského konstitucionalismu a parlamentarismu má především jeho relativně dlouhý (a nikoliv přímočarý) vývoj v Anglii.

Pro parlamentní systém (též „parlamentarismus“) je charakteristický rozdělením moci zákonodárné a výkonné s **vedoucím postavením parlamentu**. Současně je však parlamentní systém charakteristický **úzkou spoluprací mezi exekutivou a legislativou**, což je také označováno jako princip „sdílení moci“. Nejvyšší státní moc náleží **parlamentu** - jde o tzv. **princip suverenity parlamentu**, kdy k tvorbě směrodatné státní vůle dochází rozhodováním kolegiálního orgánu, který je volený občany. Parlament má také zajistit ustavení vlády. V případě neschopnosti toto učinit se eventuálně uplatňuje pravomoc rozpuštění parlamentu hlavou státu, které má přinést nové volby zástupců do nového parlamentního tělesa.

Rozlišují se koncepce tzv. **bikameralismu** (zákonodárná moc je vykonávána dvoukomorovým parlamentem), nebo **monokameralismu** (jednokomorovým parlamentem). V postupném vývoji se druhá komora (v případě ČR Senát) pojímá obvykle jako stabilnější, jako garance stability parlamentní činnosti, pojistka ústavního systému. Přesto například v řadě skandinávských států existuje dosud parlament jednokomorový.

Vláda složená z poslanců (a původně koncipovaná jako výbor parlamentu, což ji mělo oslabovat ve vztahu k parlamentu) je parlamentu z výkonu své funkce odpovědná (hovoří se o **principu odpovědné vlády** (ang. *responsible government*). Ke svému výkonu vláda v parlamentních systémech potřebuje důvěru parlamentu (hovoří se o **zásadě kreační závislosti**). V parlamentarismu se uplatňuje princip, kdy ti, kteří vládou (tzn. exekutiva), musejí být na parlamentu závislí jak při dosazení, tak po něm při výkonu vládních funkcí, přičemž mohou být i odvoláni díky realizaci institutu důvěry.

V konfliktech mezi vládou a parlamentem zaujímá v parlamentních systémech specifické postavení **hlava státu**. Má zde postavení vrcholného arbitra, který buď může přijmout demisi vlády a pověřit sestavením vlády novou osobu, nebo může

demisi nepřijmout, což zároveň provází povinnost rozpustit parlament a vypsat nové volby. Hlava státu byla podle původní konstrukce parlamentarismu zásadně neodpovědná za své ústavní jednání jinému orgánu. Představuje v parlamentním systému samostatnou instituci v rámci exekutivní moci, která ale není součástí vlády. V čele exekutivy stojí v parlamentním systému totiž **předseda vlády** (premiér, první ministr atp.) a v rukou vlády se reálně soustřeďuje exekutivní moc.

Klíma (2003) upozorňuje, že parlamentarismus je představován nejen institucionálně vztahy mezi parlamentem, hlavou státu a vládou, ale také určitými **pravidly politické hry**. S ne vždy ústavně zakotveným **právem vítězné strany** je spjata také ne vždy zakotvené právo parlamentní menšiny vystupovat jako **legální opozice**, která není jen trpěna, nýbrž je uznána za neoddělitelnou a žádoucí součást parlamentního systému. Nejde o střet mezi zákonodárným sborem a exekutivou, nýbrž mezi vládní většinou v parlamentu a opozicí.

Parlamentní forma vlády má dva odlišné modely – parlamentní (konstituční) monarchii a parlamentní republiku.

a) **Parlamentní monarchie**

Parlamentní monarchie je parlamentní formou vlády, ve které jako hlava státu nevystupuje prezident, nýbrž monarcha. Způsob **zakotvení monarchy** je různý. Klíma a kol. (2006, s. 141) ho shrnují následovně: monarcha je charakterizován buď jako hlava státu (např. v Belgii, Švédsku), nebo je monarchie určitým způsobem charakterizována jako „Království“ (případ Velké Británie), „Velkovévodství“ (Lucembursko), či „ústavní monarchie“ (Dánsko), „omezená a následnická monarchie“ (Norsko). Monarchové jsou vždy považováni za jednoosobové funkce, pro něž je typické **následnictví**. Následnictví je založeno na **dynastickém principu**, což bývá v ústavách parlamentních monarchií také velmi podrobně konkretizováno. Přestože jsou pravomoci monarchů v ústavách evropských zemí různorodé, nejsou v dělbě moci rozhodujícími. Zpravidla spočívají v reprezentační funkci.

Charakteristiky **parlamentní monarchie** jsou standardně ilustrovány na systému **Velké Británie**. Zde se uplatňuje zásada „**královna** panuje, ale nevládne“ (ang. *The Queen reigns but does not govern*). Formálně zde monarcha disponuje řadou významných exekutivních i legislativních pravomocí (jde např. o právo jmenovat a odvolat všechny státní a vojenské úředníky, včetně ministerského předsedy, právo formulovat i uskutečňovat zahraniční a obrannou politiku apod.), ale postavení panovníka se od 18. stol. postupně změnilo na nepolitické a formálně svěřené zmíněné pravomoci panovník reálně využívá pouze výjimečně.

Za faktickou realizaci moci panovníka **odpovídají jednotliví ministři**. Ústavní odpovědnost za akty hlavy státu vůči parlamentu nese tak podle povahy věci ministerský předseda nebo člen vlády (vychází se z principu „král nemůže nic špatného“, který zakotvuje např. i platná belgická ústava v čl. 88 – „Osobnost krále je nedotknutelná; odpovědnost nesou jeho ministři.“). Odpovědnost člena vlády se realizuje prostřednictvím institutu **kontrasignace**. Kontrasignace znamená, že právní akty panovníka vyžadují kromě jeho podpisu i podpis příslušného člena vlády, bez něhož je panovníkův akt považován za právně neplatný. Monarcha je spíše formální hlavou státu, nemůže být hlavou jiného státu, pokud s tím nevysloví souhlas zákonodárny sbor. Je zbaven svých oprávnění vůči zákonům parlamentu, nemá zákonodárnou iniciativu (právo navrhopvat zákony). Nemůže významnějším způsobem zasahovat do složení vlády a do její činnosti. Nemůže ani odmítnout demisi vlády, která ztratila podporu většiny parlamentu, musí vládu odvolat při nedůvěře parlamentu. Jmenování předsedy vlády je na straně panovníka spíše formálním aktem.

Postavení panovníka a jeho vztahy k ostatním orgánům státní moci v monarchiích definují Ústavy. Jednotlivé aspekty, které ústavy řeší, můžeme shrnout níže uvedenou Tabulkou 1.

Tabulka 1 - Výběr z ústav parlamentních monarchií

Země	Příklady z ústavy
Belgie	<ul style="list-style-type: none"> • Federální zákonodárná moc je vykonávána Králem, Poslaneckou sněmovnou a Senátem společně. • Federální výkonná moc, upravená ústavou, přísluší králi. • Král je zletilý dosažením 18 let. • Král má právo svolat federální komory k mimořádnému zasedání. • Král může v ústavou vymezených mezích komory odročit a rozpustit Poslaneckou sněmovnu. • Děti krále se stávají dosažením 18 let senátory. Rozhodujícího hlasu nabývají ve věku 21 let. • Potomci v přímé linii a legitimní potomci krále, kteří uzavřou sňatek bez souhlasu krále, ztrácí svá práva na Korunu. Se souhlasem obou komor může být vráceno. • Král se smí stát současně hlavou jiného státu pouze se souhlasem obou komor. • Osobnost státu je nedotknutelná, odpovědnost nesou ministři, které král jmenuje / odvolává. Žádný akt krále nemůže být účinný, není-li spolupodepsán ministrem, kterým tím přijímá odpovědnost. • Ministrem se nesmí stát žádný člen královské rodiny. • Král má pouze takové pravomoci, které mu výslovně svěřuje ústava a zvláštní zákony, vydané na základě ústavy. • Král má právo vynesené tresty promíjet nebo zmírňovat (se stanovenými výjimkami). • Král řídí mezinárodní vztahy, velí branným silám, vyhláší válečný stav i jeho konec. • Král má mincovní právo.
Dánsko	<ul style="list-style-type: none"> • Král je členem evangelicko-lutherské církve. • Jen děti narozené ze zákonného manželství mají následnické právo. • Král neuzavře manželství bez souhlasu Folketingu. • Požitky poskytované králi státem nejsou zatížitelné jakýmikoli závazky. • V případě nouze, nemůže-li se Folketing sejít, může král přijímat provizorní zákony, které neodporují Ústavě, a které budou vždy předloženy Folketingu okamžitě, jakmile se sejde, aby je přijal nebo odmítnul.

Země	Příklady z ústavy
Velkovévodství Lucembursko	<ul style="list-style-type: none"> • Velkovévoda je hlavou státu, symbolem jednoty a garantem nezávislosti. • Listinou se stanoví osobní příjem ročně částkou tří set tisíc zlatých franků. Ta může být zákonem při každém nástupu moci změněna. Zákon o rozpočtu může každoročně panovnickému domu povolit obnosy, potřebné ke krytí nákladů na reprezentaci.
Nizozemí	<ul style="list-style-type: none"> • Vládu tvoří král a ministři. • Děti narozené po abdikaci krále a jejich potomci jsou z dědičné posloupnosti vyloučeni. • Pokud se ukáže, že není následníka trůnu, může být následník stanoven zákonem. • Zákon stanoví, kdo je členem královského domu. Král organizuje svůj dům s ohledem na veřejný zájem.
Španělsko	<ul style="list-style-type: none"> • Manželka krále nebo manžel královny nesmí vykonávat žádné ústavní povinnosti s výjimkou ustanovení o regenství.

Zdroj: Autor na základě Klokočka, V., Wagnerová, E. (2004).

Velká část oprávnění a povinností hlavy státu přecházejí v parlamentních monarchiích fakticky na **předsedu vlády a na vládu samotnou**. Panovník je závislý na vládě i parlamentu. Formálně musí být před rozhodnutím jakékoliv závažné záležitosti panovník konzultován a zároveň musí být o všech státních záležitostech informován. Jediná skutečně reálná pravomoc monarchy významně ovlivnit charakter vlády se týká působení na výběr osobnosti, která má být pověřena **sestavením vlády** za situace, kdy žádná z politických stran nemá v parlamentu absolutní většinu a jako jediné východisko z politické situace se naskytá ustavení koaliční vlády, přičemž politické strany se nemohou dohodnout na vhodném kandidátovi. Jinak je hlava státu povinna na základě ústavní konvence pověřit ustavením vlády vždy předsedu většinové politické strany.

b) Parlamentní republika

Rovněž pro **parlamentní republiku** jsou charakteristické znaky parlamentarismu: výsadní postavení parlamentu (odpovědnost vlády parlamentu, který si může vynutit demisi vlády) a závislost hlavy státu na parlamentu (hlavu státu volí parlament).

Hlavou státu je v parlamentní republice **prezident**, s jehož osobou není spojeno dynastické následnictví. Prezidentem se může stát kterýkoliv občan, který splňuje podmínky určené ústavou, což má zajistit větší rovnoprávnost občanů. Funkce

hlavy státu je vykonávána samostatně, neexistuje přímo závislost mezi touto funkcí a parlamentem. Nepřímá závislost je podobně jako v parlamentní monarchii zprostředkována např. institutem kontrasignace (spolupodpisu) člena vlády.

Vláda v parlamentní republice stojí v čele výkonné moci. Je jmenována prezidentem, který ovšem musí při jmenování vycházet z výsledků parlamentních voleb. Vláda je závislá na důvěře parlamentu. Parlament kontroluje činnost vlády, v základních otázkách ji může usměrňovat. Prezident přijímá demisi, pokud by ji nepřijal, musí parlament rozpustit a vyspat nové volby.

Mezi **příklady** parlamentních republik je možné zařadit Itálii, Irsko, Rakousko i ČR. Charakteristiky ČR jako parlamentní republiky byste měli být schopni shrnout na základě znalostí platné Ústavy ČR, které se v tomto textu nebudeme vůbec věnovat. Měli byste znát základní ústřední orgány, jejich pravomoci a vztahy mezi nimi, tak jak je platná Ústava ČR definuje.

2.2.2.2 Prezidentská republika

V prezidentské republice je podle jejich komentátorů **nejdůsledněji provedena dělba moci**. Platí zde tzv. princip brzd a vyvážení (ang. *checks and balances*) – je zřetelně oddělena zákonodárná a výkonná moc. Zákony vydává parlament, zemi řídí a spravuje prezident se svými podřízenými ministry a administrativním aparátem. V prezidentském systému je ústavně zákonodárná moc nejlépe chráněna před eventuální invazí ze strany exekutivy a naopak. Prezidentský systém je tak oproti parlamentnímu spíše než na spolupráci zákonodárství a exekutivy založen na konkurenci státních mocí, které výrazně separuje. Typickým příkladem prezidentské republiky v praxi jsou **Spojené státy americké**. Charakteristiky prezidentského systému můžeme s využitím znaků systému v USA shrnout následovně.

Výkonná, zákonodárnou a soudní moc jsou na základě ústavní konstrukce na sobě nezávislé a platí zde **princip konkurence nejvyšších státních orgánů** - každý z nejvyšších státních orgánů jako orgánů nezávislých, samostatných a oddělených působí jako brzda a vyvažující činitel vůči druhému nejvyššímu státnímu orgánu.

Prezident je hlavou státu a zároveň mu náleží výkonná moc. Je šéfem exekutivy. Pro prezidentský systém je typické **propojení funkce hlavy státu a předsedy vlády v jedné osobě** - prezidentovi. Předseda vlády jako samostatná osoba, která stojí vedle prezidenta, zde neexistuje. Zemi spravuje ta strana, která zvítězí v prezidentských volbách, nikoli ve volbách parlamentních. Prezident proto není závislý na parlamentu a není mu odpovědný, je odpovědný především politicky svým voličům. Vůči návrhům zákonů zákonodárského sboru má prezident právo veta (tj. právo vrátit zákon

se zdůvodněním zpět Kongresu, tento zákon musí vetovat jako celek na rozdíl od většiny guvernérů v jednotlivých státech, kteří mívají tzv. item veto – právo vetovat pouze část zákona – blíže viz Dvořáková a kol., 2008, s. 70). Prezident má rovněž právo zákonodárné iniciativy. K realizaci výkonné moci vytváří vládu. Je volen přímo občany nebo nepřímo (např. prostřednictvím volitelů v USA). Nemusí být představitelem většiny v zastupitelském sboru (parlamentu), což mu následně může ztěžovat prosazování reforem apod.

Vláda je vytvářena mimoparlamentní cestou, a to jmenováním prezidentem. Vláda v pojetí parlamentní republiky zde vlastně neexistuje a není chápána jako kolegiální orgán, který by se usnášel na základě rozhodnutí většiny. V prezidentském systému neexistuje odpovědnost vlády za uskutečňovanou státní politiku v pojetí parlamentní republiky. Vláda je chápána spíše jako **poradní sbor prezidenta**, kdy základní pro rozhodování je názor a stanovisko prezidenta. Ministři jsou vybíráni prezidentem v podstatě jako jeho poradci, nejsou odpovědni parlamentu, mohou být kdykoli prezidentem uvolněni z funkce.

Parlament jako zastupitelský a zákonodárný orgán je ve svých pravomocích „omezen“ v podstatě na vydávání zákonů a projednávání a schvalování rozpočtu. Nemá pravomoc přímé kontroly činnosti výkonné moci (nefunguje jako typický parlament). Prezident jej však nemůže rozpustit. Prezident je také výrazně omezen rozhodováním parlamentu o státním rozpočtu a daňovém zákonodárství. Připomeňme například hledání kompromisu mezi vůdci demokratů a republikánů v Senátu Kongresu USA o financování vlády, které na podzim 2013 vedly k výpadkům fungování administrativy.

Prezident může „ubrždovat“ legislativní činnost parlamentu vetem. Prezident má v systému USA relativně silné postavení v legislativním procesu - jeho veto lze přehlasovat jen 2/3 většinou v obou komorách parlamentu, je tedy (např. v porovnání s ČR) velmi silným nástrojem. Kontrolní role parlamentu vůči exekutivě se projevuje dvěma způsoby (Hloušek, Kopeček a Šedo, 2011, s. 88 - 91):

- 1) Horní komora parlamentu, Senát, schvaluje prezidentovi nominace na posty ministrů a soudců Nejvyššího soudu. Ministry už odvolává prezident dle svého uvážení a neexistuje možnost vyslovení nedůvěry parlamentem (soudcové jsou jmenováni doživotně).
- 2) V případě porušení Ústavy či spáchání závažného trestného činu, může parlament proti prezidentovi zahájit a posléze provést proceduru tzv. **impeachmentu**. Ta spočívá v tom, že Sněmovna reprezentantů prezidenta zažaluje a Senát jej následně může dvoutřetinovou většinou odsoudit a v důsledku úspěšného impeachmentu prezident ztrácí funkci. Bývá upozorňováno, že impeachment je spíše formálním nástrojem než reálnou hrozbou. Proti prezidentovi byla celá komplikovaná procedura

použita pouze dvakrát - v roce 1868 proti Andrewu Johnsonovi a v roce 1998 proti Billu Clintonovi, přičemž ani v jednom případě v Senátu nehlasovala 2/3 většina pro odsouzení, byť v Johnsonově případě chyběl pouze jeden hlas. U dalšího prezidenta, Richarda Nixona, kterému hrozil impeachment v souvislosti s aférou Watergate, situaci vyřešila jeho rezignace dříve, než došlo k hlasování.

Vznik tradice impeachmentu má své kořeny v raně novověké Anglii, kde parlament neměl možnost odvolávat vládu hlasováním o důvěře, ale členové vlády byli právně odpovědní parlamentu. Vedle prezidenta je možné zahájit proces i proti ministrům a také je to jediný způsob, kterým lze sesadit soudce Nejvyššího soudu. Mandát prezidenta jinak zaniká jen smrtí a rezignací. V případě zániku funkce stávajícího prezidenta jeho roli přebírá **víceprezident**, volený zároveň s prezidentem. Víceprezident z titulu funkce předsedá Senátu, kde jeho hlas rozhoduje v případě rovnosti hlasů.

V prezidentském systému jsou **legislativa i exekutiva voleny na fixně stanovené období**, které není možné zkrátit, tj. vyvolat předčasné volby, ať již prezidentské, nebo parlamentní. Charakteristickým znakem prezidentského systému je také **deficit odpovědnosti výkonné moci vůči parlamentu** za výkonnou politiku - parlament nemůže odvolávat úřední osoby kvůli porušení zákona. Pro výkon svých funkcí funkcionáři výkonné moci nepotřebují politickou důvěru parlamentu.

Soudní moc kontroluje ústavnost aktů parlamentu i prezidenta, současně zajišťuje dodržování právního řádu zákonodárnou i výkonnou mocí. Významnou funkci má v USA **Nejvyšší soud**, který podává závazný výklad ústavy a provádí ústavní dozor nad činností ostatních složek nejvyšší státní moci.

I s ohledem na dosud neukončenou diskuzi o potenciálu a nevyužitých možnostech přímé prezidentské volby v ČR můžeme shrnout rozdíly mezi parlamentním a prezidentským systémem následující Tabulkou 2.

Tabulka 2 - Rozdíly mezi parlamentním a prezidentským systémem

Parlamentní systém	Prezidentský systém
Parlament vedle zákonodárství disponuje i dalšími funkcemi.	Parlament je pouze zákonodárným orgánem.
Exekutiva je rozdělena mezi hlavu státu a vládu.	Exekutiva není rozdělena, ale tvoří ji prezident volený lidem na pevně stanovené období zároveň s parlamentem.
Hlava státu jmenuje předsedu vlády.	Hlava vlády je i hlavou státu.

Parlamentní systém	Prezidentský systém
Předseda vlády vybírá členy vlády, případné jmenování do funkce ministrů hlavou státu je pouze formální.	Prezident vybírá členy vlády, kteří jsou mu podřízeni.
Vláda je kolektivní orgán, ve kterém je její předseda spíše primus inter pares, než aby mohl být srovnáván s érou, kdy byl symbolem exekutivní moci panovník jako jednotlivec a vláda jen vykonávala jeho vůli.	Exekutiva je v rukou prezidenta (chybí instituce kabinetu jako kolektivního orgánu).
Ministři jsou zpravidla členy parlamentu.	Členové parlamentu se nemohou stát součástí exekutivy, naopak členové exekutivy nemohou vykonávat mandáty členů parlamentu.
Vláda je politicky odpovědná parlamentu.	Vláda je vázaná pouze ústavou.
Předseda vlády může navrhnout hlavě státu předčasné rozpuštění parlamentu, pravomoc hlavy státu rozpustit parlament je pouze formální.	Prezident nemůže rozpustit parlament.
Žádná část parlamentu nemůže zcela dominovat ostatním, vláda ani parlament nedominují (v tom smyslu, že vláda stále závisí na podpoře parlamentu a parlament může být rozpuštěn); konkrétní poměr sil se v praxi liší země od země.	Neexistuje fúze exekutivní a legislativní moci, v konečném důsledku je rozhodující legislativa (ve smyslu jediné instituce, která může měnit text ústavy).
Odpovědnost vlády vůči občanům je pouze nepřímá (přes parlament).	Exekutiva je přímo odpovědná občanům ve smyslu konání prezidentských voleb.
Ohniskem politického systému je parlament (na jeho složení závisí exekutiva, v parlamentu se rodí političtí vůdci a politika).	Neexistuje jedno ohnisko moci v politickém systému, moc je oddělena reálně i symbolicky.

Zdroj: Hloušek, Kopeček a Šedo, 2011, s. 115 (podle Douglase Verneye, 1992).

2.2.2.3 Neoprezidentský systém a kancléřská republika

Za specifickou formu vlády jsou považovány tzv. smíšené systémy, nebo též „neoprezidentské systémy“, „prezidiální parlamentarismus“, nebo „modifikovaný/racionalizovaný parlamentarismus“. Obvykle jsou jejich charakteristiky vysvětlovány na dvou existujících modelech - systému Francie a systému Spolkové republiky Německa.

a) Francouzský systém

Neoprezidentský systém je spojován s francouzskou ústavou, která platí od r. 1958. Tato ústava vznikla historickým kompromisem generála Charlese de Gaulla (byl zastáncem silné, jednoosobové a nadstranické výkonné moci) se zastánci parlamentně kabinetního pojetí. **Ústava** deformovala parlamentní formu vlády především tím, že **posílila výkonnou moc na úkor parlamentu**.

Od zavedení přímých voleb prezidenta v roce 1962 byla fakticky posílena pozice prezidenta. Ústřední postavou se stal **prezident**, který měl být napříště **volen přímo** občany. Volbou občany se prezident stává nezávislý na parlamentu. Prezident „bdí nad zachováním ústavy“, zajišťuje svým rozhodováním řádný chod veřejné moci i kontinuitu státu. Přísluší mu jmenování předsedy vlády. Musí však jmenovat představitel strany, která získala většinu ve volbách. Na návrh ministerského předsedy jmenuje a odvolává další členy vlády. Francouzská ústava však nezná odpovědnost prezidenta jinému ústavnímu orgánu. Prezident může rozpustit Národní shromáždění – dolní sněmovnu francouzského parlamentu - po konzultaci s premiérem a předsedy sněmoven, není však vázán jejich míněním, může tak ale učinit jen jednou do roka. Má velké pravomoci v oblasti zahraniční a vojenské politiky, podle některých může i bez souhlasu Národního shromáždění vyhlásit válku.

V čele vlády stojí **premiér**, který má řídit činnost vlády, kontraskribuje veškeré návrhy zákonů. Jeho hlavním posláním má být realizace politických koncepcí, které stanoví prezident, ovšem zároveň nese odpovědnost za tuto politiku před Národním shromážděním. Je tak terčem kritiky, která by normálně byla adresována prezidentovi (Dvořáková a kol., 2008, s. 171). Postavení premiéra je podle konkrétní politické situace navázáno na prezidenta, který jej jmenoval. Formálně – dle ústavy – ho má schvalovat Národní shromáždění. V praxi nově vytvořená vláda nepředstupuje před Národní shromáždění s žádostí o vyjádření důvěry, ale samozřejmě může být podrobena hlasování o nedůvěře z iniciativy poslanců.

Schází-li se **vláda** v podobě tzv. Rady ministrů (která je rozhodovací institucí), předseda vládě a má konečné slovo o denním programu prezident, nikoliv předseda vlády. To naznačuje jinou charakteristiku francouzského systému, která je spojována

s tzv. **dualismem exekutivy** – vláda může být realizována v podobě ministerské rady řízené prezidentem, nebo v podobě kabinetní rady řízené ministerským předsedou. Dualismus exekutivy nabývá na reálnosti především v období tzv. **kohabitace**, kdy vedle prezidenta existuje opoziční premiér (s ohledem na politickou příslušnost) a prezident se tak fakticky stává šéfem opozice (v obdobích, kdy prezident v parlamentu nemá opozici, rozhoduje podle zažité praxe v závažných věcech hlava státu a vláda pouze registruje a vykonává jeho rozhodnutí). Jakkoli se předpokládá, že premiér – a s ním celá vláda – odstoupí, když ho k tomu prezident vyzve, v momentě kohabitace si to prezident musí rozmyslet, protože Národní shromáždění by mohlo iniciovat hlasování o nedůvěře vůči jeho novému premiérovi. Prezident má být garantem uskutečňování politiky definované jím samým a vybrané většinou, která ho zvolila. Premiér má vládnout pod kontrolou prezidenta v tom smyslu, jak to určili voliči ve volbách do parlamentu. Problémem je zde to, že ústava neřeší dostatečně jasně vztah prezidenta a premiéra, otázka jejich vztahu je dosud předmětem politických konfliktů. Vždy se dodržovala interpretace ústavy, že prezident má vyhrazené sféry, kde rozhoduje prostřednictvím ministrů i bez vědomí premiéra: mezinárodní vztahy, obrana a vztahy se zámořskými územími a departementy, prezident může dokonce bez jakéhokoli schválení parlamentu vyslat vojenské jednotky kamkoli na světě (blíže viz např. Dvořáková a kol., 2008, s. 170).

Vláda má ve francouzském systému za úkol uskutečňovat politiku premiéra, kterou v zásadních rysech stanoví prezident (pokud je podporován většinou parlamentu), nebo vlastní politiku premiéra (v období kohabitace). Dualismus francouzské exekutivy podporuje to, že do nařizovací pravomoci **vlády** spadají všechny skutečnosti mimo oblasti zákona k otázkám, jež jsou taxativně vypočteny pro pravomoc parlamentu (Klíma, 2003). Parlament má však suverénní postavení v ekonomických, daňových a sociálních otázkách podobně jako v USA.

Neoprezidentský ústavní systém ve srovnání se systémem parlamentním a prezidentským klade důraz na využívání institutu **referenda**. Francouzský prezident má možnost předložit zákon k referendu a využíval toho jako účinný nástroj vůči parlamentu. Bez kontrasignace vlády se může přímo obracet k oběma komorám parlamentu se svými poselstvími a může žádat nové projednání zákona nebo některých jeho článků (blíže viz Dvořáková a kol., 2008, s. 169).

Zákonodárna pravomoc, v parlamentním systému zásadně neomezená, je v neoprezidentském systému vymezena taxativně a vše ostatní je obecnou klauzulí svěřeno do nařizovací pravomoci vlády.

b) Systém SRN

Kromě neoprezidentského systému je mezi smíšené formy poloprezidentského typu řazena také **kancléřská republika** jako specifický ústavní systém SRN. Podobně jako francouzský neoprezidentský systém vychází i kancléřská republika z koncepce parlamentní. Posiluje pravomoci spolkového kancléře. **Spolkový kancléř** má ústavou dané silné postavení. Někteří politologové ho označují jako „prvního mezi nerovnými“. Jako předseda vlády (a jako jediný člen spolkové vlády vůbec) je přímo bez rozpravy volen Spolkovým sněmem na návrh spolkového prezidenta. Prezident jmenuje toho, kdo byl zvolen. Spolkový kancléř určuje základní směr politiky a nese za něj odpovědnost. V rámci této politické linie vede každý ministr svůj resort samostatně a na vlastní odpovědnost.

Výběr členů **vlády** je z ústavního hlediska věcí spolkového kancléře, i když jmenování spolkových ministrů uskutečňuje prezident na návrh kancléře. Vláda po svém jmenování již nepředstupuje před Spolkový sněm a nežadá o vyslovení důvěry, jak by tomu z hlediska klasického parlamentního ústavního systému mělo být, ale vychází se z toho, jako by vyslovení důvěry bylo obsaženo již v samotné volbě spolkového kancléře. Vláda, do jisté míry podobně jako v USA, stojí a padá se spolkovým kancléřem a vyslovení nedůvěry směřuje pouze proti němu (Klíma, 2003).

Zákonodárny orgán SRN - Spolkový sněm - je omezen ve svých pravomocích ve prospěch kancléře a vlády. Má ztížen proces odvolání kancléře. Hovoří se o tzv. **konstruktivním vyjádření nedůvěry** - sněm může vyslovit kancléři nedůvěru jen tak, že většinou hlasů zvolí jeho nástupce a požádá prezidenta o propuštění kancléře (konstruktivní tedy proto, že se sněm musí sjednotit na nástupci kancléře). Není-li návrh na vyslovení nedůvěry schválen většinou Spolkového sněmu, může naopak kancléř podat návrh prezidentovi na rozpuštění sněmu a prezident může sněm v ústavou zakotvené lhůtě rozpustit. To má zabránit příliš častému odvolávání vlád a hrozící politické nestabilitě. Spolkový kancléř může také kdykoli požádat Spolkový sněm o vyslovení důvěry. Nebyla-li vyslovena důvěra, je na spolkovém prezidentovi, zda na návrh kancléře sněm rozpustí.

Spolkový sněm je dále ve své zákonodárné pravomoci omezen **Spolkovou radou**, složenou z představitelů zemských vlád (či jimi jmenovaných zástupců), jejíž souhlas je požadován k přijetí každého spolkového zákona (jde o neparlamentní orgán s funkcemi druhé komory).

Jedním z výrazných rysů ústavy SRN se stalo velmi **slabé postavení prezidenta republiky**. Byla to reakce na zkušenosti s prezidiálním parlamentarismem Výmarské republiky, v němž silnými pravomocemi vybavený prezident nakonec jmenoval Adolfa Hitlera říšským kancléřem, ačkoli nebyl představitelem parlamentní většiny.

Klokočka a Wagnerová (2004, s. 10) upozorňují, že přes určité prvky zesíleného postavení pravomoci hlavy státu (zejména ve Francii a v Portugalsku a v ještě slabší podobě ve Finsku, Řecku, Irsku a Rakousku), jde v těchto zemích o kooperativní výkon ústavní moci, vycházející z parlamentní formy vlády, založený na dualistické struktuře výkonné moci (vláda-prezident), na pružném a kooperativním rozdělení kompetencí mezi legislativu a exekutivu. V žádném z bývalých patnácti členských států EU nebyl uplatněn systém dualistického výkonu moci zákonodárné a výkonné, jak jej známe z prezidentského systému USA, v němž je hlava státu současně skutečným šéfem exekutivy. Podobné tvrzení potom Klokočka (2005) konstatuje i s ohledem na ústavní systémy zemí, které vstoupily do EU v roce 2004 (z nich je přímá volba prezidenta zakotvena v ústavě slovinské, slovenské, polské i české). Přes rozdíly jejich ústav nezaujímá prezident republiky centrální postavení v systému vlády, takové postavení má volený parlament. To platí i pro ČR po zavedení přímé volby prezidenta.

2.2.2.4 Vláda shromáždění / direktoriální systém

Forma vlády shromáždění je založena na **koncentraci moci u jednoho kolegiálního orgánu** (parlamentu, konventu, shromáždění, nebo tzv. „direktoria“). Tento ústavní systém vychází podle jeho komentátorů z pojetí společenské smlouvy a suverenity lidu **Jeana-Jacquesa Rousseaua** (1712 – 1778) jako vrcholné, nezcitelné a nedělitelné moci. Podle Rousseaua stát vznikl za účelem ochrany společného dobra majetných vrstev společnosti a vyvíjí se v organizaci hájící zájmy všech občanů. Může ho řídit jen všeobecná vůle (volonté générale²), která je suverénní a v rovině teoretického uvažování ji nemůže usurpovat ani jednotlivec, ani sbor. Jejím subjektem je a má vždy zůstat lid, národ, zůstává jím i po uzavření společenské smlouvy, která vytváří stát. Ten je pak úředníkem svého národa. Společenskou úmluvou každý člen společnosti dává svou osobu a všechna svá práva ve prospěch celého společenství a pod nejvyšší řízení obecné vůle a každý je také přijímán jako neoddělitelná část celku. Rousseau byl natolik zaníceným zastáncem suverenity lidu, že z obavy o její plné uplatnění v oblasti zákonodárné moci prosazoval soustavu přímé demokracie (Křížkovský a Adamová, 2000). Z jeho idejí vycházela Deklarace lidských a občanských práv (1789), jakobínská ústava (1793) i koncepce Robespierovy politiky.

Modelově je systém vlády shromáždění spojován s uspořádáním, které **ve Francii** zavedla v roce 1793 **ústava první republiky (někdy též „jakobínská ústava“)**. Ta chtěla odstranit konstituční monarchii a zavést republiku. Tento model však nebyl kvůli politické situaci realizován. Stručně však vzpomeňme jeho charakteristiky:

2 Tu odlišoval od vůle všech – volonté de tous, která směřuje k soukromému zájmu – k ochraně soukromého majetku. Blíže viz Blíže viz Křížkovský a Adamová (2000, s. 200 a násl.).

moc zákonodárnou měl podle ústavy vykonávat zastupitelský zákonodárný sbor jako celek, moc výkonná měla náležet výkonné radě, která měla být volena zastupitelským sborem a jemu měla být také plně odpovědná.

V praxi našel systém vlády shromáždění své uplatnění ve **Švýcarsku**. Švýcarský systém je někdy nazýván jako „**polopřímá**“ nebo „**konsenzuální**“ **demokracií** (Dvořáková a kol., 2008, s. 233). Direktoriální systém zde vykazuje řadu shodných rysů se systémem parlamentním. Liší se však zejména ve dvou následujících rysech:

1. Jako jediný z představených systémů forem vlády není založen především na demokracii zastupitelské, ale ve velké míře stojí rovněž na **demokracii přímé**. Zatímco v parlamentním systému je parlament složený z volených zástupců občanů vždy zdrojem státní moci ostatních státních institucí, ve Švýcarsku tomu tak v plném rozsahu není a všechny zastupitelské orgány od místních až po nejvyšší jsou omezeny nikoliv jen ústavně deklarovanou, ale též institucionálně ústavou zaručenou suverenitou lidu, a to prostřednictvím **referenda**, které je považováno za důvod stability tohoto systému. Přímá demokracie zde byla zavedena už v 19. století a v současnosti se týká 3 následujících procedur:³
 - a) *závazné referendum*: jestliže parlament chce udělat změny v ústavě, musí být návrh schválen (či odmítnut) národním hlasováním v referendu. Od roku 1921 spadají pod povinné referendum i státní smlouvy zakotvující vstup Švýcarska do mezinárodních organizací (např. v roce 1986 odmítlo lidové hlasování vstup Švýcarska do OSN, v roce 1992 vstup do Evropského společenství).
 - b) *fakultativní / dobrovolné referendum*: nové zákony či jejich novely, které byly schváleny parlamentem, jsou subjektem fakultativního referenda. To v praxi znamená, že musí obdržet finální schválení či odmítnutí voliči v referendu, jestliže to požaduje nejméně 50 tisíc voličů (asi 1,1 % oprávněných voličů) (kvóra pro minimální hlasovací účast neexistují) anebo 8 kantonů (z 20 existujících).
 - c) *občanská iniciativa* (ang. general popular initiative): občané mají právo podat legislativní návrh, o kterém musí rozhodnout referendum, jestliže návrh podpoří 100 tisíc voličů (tj. cca 2,2 % oprávněných voličů). Lidová iniciativa tak může požadovat úplnou či částečnou ústavní revizi.⁴ Pokud parlament s předloženým návrhem nesouhlasí, může připravit vlastní konkurenční úpravu.

³ Blíže viz The Swiss Portal. Political participation, [online], dostupné na: <<http://www.ch.ch/private/00093/00094/00426/00434/index.html?lang=en>>.

⁴ Při hlasování o změně ústavy iniciované zdola nebo v obligatorním referendu potvrzujícím ústavní změnu navrženou shora vládou a parlamentem musí získat „vítězný“ návrh většinu lidu i většinu kantonů, tzv. stavovskou většinu (viz čl. 140 Švýcarské ústavy. Nutnost souhlasu většiny kantonů a většiny lidu se změnou ústavy je jedním ze základních pilířů federálního uspořádání a brání tomu, aby výsledek hlasování zvýhodňoval určitou jazykovou skupinu (Dvořáková a kol., 2008, s. 243).

2. Druhou výraznou odlišností jak od systému parlamentního, tak prezidentského je v případě Švýcarska to, že vrcholný orgán exekutivy – **švýcarská vláda** (Spolková rada) - je volen (stejně jako prezident) Spolkovým shromážděním, tj. nejvyšším zastupitelským sborem, ze švýcarských občanů (z jednoho kantonu nesmí být voleno více členů než jeden, členové jsou volitelní znovu; o každém členovi vlády hlasuje Spolkové shromáždění zvlášť a zvolen je ten, kdo získal absolutní většinu hlasů). Klíma (2003) poznamenává, že švýcarská Spolková rada (vláda) je sice ústavně odpovědná parlamentu, který je nejvyšším orgánem Konfederace (s výjimkou oblasti práv lidu a kantonů a s výjimkou uplatnění nástrojů přímé demokracie). Odpovědnost vlády parlamentu je však fiktivní. Švýcarská vláda po svém zvolení nepodléhá hlasování o důvěře nebo nedůvěře parlamentu. Představuje tak fakticky volené „direktorium“.

Přímá demokracie oslabuje vliv politických stran na rozhodnutí a posilují sektářská zájmová uskupení (Dvořáková a kol., 2008, s. 246). Možná jste i v této souvislosti na podzim 2009 zaslechli diskuzi ohledně výsledků švýcarského referenda, které odmítlo výstavbu minaretů v zemi.⁵



Otázky a úkoly:

- Vysvětlete termín forma vlády?
- Proč je rozlišován politický a právní rozměr formy vlády?
- Jaké modely formy vlády jsou odlišovány? Čím se od sebe odlišují a čím si jsou podobné? U každé formy vlády uveďte příklad země, ve které existuje.
- Jaká forma vlády je v současnosti uplatňována v ČR a proč? Charakterizujte současnou českou formu vlády na základě znalostí platné Ústavy apod. Jaké je postavení prezidenta v ČR, jaké má funkce? Je postavení prezidenta v ČR něčím specifické po zavedení přímé volby?
- Jaké druhy referenda existují v ČR a kdy je v ČR referendum platné a závazné? Najděte konkrétní příklad referenda v ČR. Komentujte, čeho se referendum týkalo, zda bylo platné a závazné.

⁵ Blíže viz iDNES.cz. Švýcaři v referendu zakázali stavbu minaretů v zemi, 29. 11. 2009, [online], dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/svycari-v-referendu-rozhoduji-zda-zakazou-vystavbu-minaretu-puk-/zahranicni.asp?c=A091128_181224_zahranicni_ipl>, (přistoupeno 17.7.2014) nebo Český rozhlas 6. Švýcarsko se pře o výsledky referende o minaretech, 10. 12. 2009, [online], dostupné na <http://www.rozhlas.cz/cro6/internet/_zprava/668887>

2.3 STÁTNÍ REŽIM

Za státní režim se obecně považuje **způsob fungování státní moci**, tzn. metody působení státu na společnost a jednotlivce. Státní režimy se odlišují podle

- a) rozsahu státní regulace života společnosti a podle
- b) postavení jednotlivce ve společnosti.

Z hlediska vztahu státu k člověku a občanovi se v historii vytvořily dva krajní typy státních režimů:

- a) totalitní a
- b) demokratické.

Tato problematika může být v literatuře rozpracovávána pod hlavičkou „**politický systém**“, nebo též „politický režim“. Politickým systémem se obecně rozumím systém politických subjektů ve společnosti, vztahů mezi nimi a mechanismus tvorby celospolečensky relevantní politické vůle (Holländer, 2009, s. 153). V zahraničí je téma již několik let diskutováno také pod označením „**governance**“.

Jak již bylo řečeno, autoritářský a liberální stát představují krajní typy. Historie zaznamenala existenci svébytných režimů, které nejenže nenaplňovaly charakteristiky demokracie či totalitarismu, ale které k těmto pólům ani netendovaly, ba ani o to neusilovaly. Nejenže svou legitimitu nečerpaly ze svobodných voleb, ale ani na druhé straně neusilovaly o totální ovládnutí jednotlivce. V současnosti jsou tyto typy režimů označovány jako autoritativní a **autoritativní a totalitní režimy** tvoří dvě hlavní kategorie režimů nedemokratických (Balík, 2005).

2.3.1 Totalitní a autoritářské státy

Jako politologický koncept je totalitarismus spojen s hodnocením nacismu a bolševismu, rozvinul se až na základě reflexe historické zkušenosti 20. století. Základní spor, který mezi sebou teoretikové totalitarismu vedou, se týká podmínek, za nichž totalitní systém vzniká. Někteří totalitarismus považují za rys imanentní lidské povaze od počátku dějin a totalitarismus považují za nedílnou část horších stránek lidské existence. Druhá skupina teoretiků je toho názoru, že totalitarismus je výlučně projevem a výrazem moderní masové atomizované, vnitřní třídní struktury postrádající společnosti, která jediné nabízí potenciálním vládcům potřebné technologické nástroje k celostnímu ovládnutí společnosti, skládající se z izolovaných jedinců (blíže viz např. Balík, 2005, s. 260 a násl.).

Za **hlavní rysy totalitního systému** jsou považovány (Balík 2005 dle Friedricha):

- oficiální ideologie přijímaná a akceptovaná všemi členy společnosti;
- jediná masová politická strana většinou s jediným vůdcem v čele, která je hierarchicky organizována a státní byrokracii je buď nadřizena a/nebo je s ní výrazně propojena;
- absolutní monopol na kontrolu všech prostředků ozbrojené moci (armády);
- úplná kontrola prostředků masové komunikace;
- systém fyzické a psychologické kontroly společnosti prostřednictvím policie, jež používá teroristické postupy;
- centrální řízení a kontrola ekonomiky.

Autoritářský stát se vůči společnosti projevuje mírněji, než totalitní. Neuznává však podobně individuum jako samostatný, svobodný subjekt společnosti, různost zájmů, pluralitu, různost ideových pojetí ani občanskou opozici. Je charakteristický úplným nebo částečným nedostatkem demokratických politických vztahů a omezením práv a svobod občanů (Klíma, 2003). Opozice je buď zakázána, nebo je zatlačena do takových podmínek, které jí nedovolují normálně fungovat. Veřejná moc se opírá o represivní složku výkonné moci. Samospráva prakticky neexistuje. Volby nebo referendum, pokud vůbec jsou připuštěny, jsou pod centrální politickou kontrolou, kdy způsobem organizace hlasování není možné zvolit oponentní subjekty. Pokud existuje dělba moci, pak pouze ústavně formálně, neboť fakticky veškeré funkce moci se soustřeďují v rukou diktátora (prezidenta, premiéra či monarchy) či určité vládnoucí oligarchie.

Autoritářský režim může být uplatňován jak u monarchické, tak i v rámci republikánské formy vlády. Klíma (2003) rozlišuje:

- a) neomezenou monarchii** jako neobměňovanou, právem nevázanou moc panovníka (krále, císaře, šejka), vázanou na rodinnou dynastii a rozsáhlý vazalský systém (mnohdy sňatky spojených majetných rodů);
- b) fašistickou diktaturu** jako ideologicky a nacionálně motivované politické hnutí, jehož členové spojeni v „revolučních svazcích“ (fascia) vytvářejí vojenskobyrokratickou (policejní) strukturu, která si klade za cíl vytvoření nového řádu ve světě. Ideová základna je představována jedinou politickou stranou.

- c) **režim jedné politické strany**, která má ideologicky za cíl svrhnout kapitalismus. Vedoucí politická strana obsazuje veškerá řídicí místa mechanismem státní moci, státní a stranický aparát prakticky srůstá.
- d) **vládu vojenské junty (skupiny)** s ambiciózními generály. Systémy jsou charakterické militarizací státního aparátu.
- e) **vládu náboženských autorit (teokracie)** postátněného náboženství;
- f) **prezidentské diktatury**, které jsou charakteristické existencí zdánlivě demokratické. Dominuje zde výkonná moc nad zákonodárnou, velkou roli plní byrokracie - úředníci. Prakticky neomezenou moc získává zejména politický vůdce.

2.3.2 Demokratický stát, demokracie a její kvalita

Demokratický (též „liberální“/“pluralistický“) stát je definován jako protipól autoritářského. Uznává přirozená práva a svobody individua a přiznává práva osoby ve vztahu ke státu. Má pro ty účely systém nezávislé ochrany. Pravidly práva vytváří prostředí pro svobodu individua a realizaci uznaných práv.

K základní koncepci demokracie patří podle Klímy (2003, s. 34) to, že všechny možné zájmy a názory mají **možnost si konkurovat** a získat možnost ovlivňovat státní moc. V postupu této politické soutěže dochází ve společnosti mezi různými zájmy a názory následně k určitému kompromisu díky tomu, že se při hlasování rozhoduje většinou, přičemž je obvykle garantován princip ochrany práv menšiny. Hlavní **zvláštností demokratického státního režimu** je to, že formování politické vůle směřuje „zdola nahoru“ (angl. bottom-up), tzn. od individua a občanské společnosti směrem ke státním institucím, které jako orgány veřejné moci přijímají politická rozhodnutí. Demokratický režim je nepochybně založen a předpokládá účast občanů na řízení společenských věcí.

Termín demokracie znamená ve svém výkladu vládu (moc) lidu, který určuje charakter moci, politiku i cíle činnosti. Žádný z teoretiků demokracie si ji však nepředstavuje jako splynutí moci a společnosti, jako ideální systém, ve kterém všichni rozhodují o všem (Holländer, 2009, s. 254). Podstata termínu demokracie se odvíjí od **idejí suverenity lidu** a svrchovaná konstitutivní moc lidu se může realizovat nejrozmanitějšími způsoby včetně revolučních aktivit (Klokočka, in Holländer, 2009, s. 86).

Ještě v 18. století se rozlišovala demokracie a republika. Pod demokracií se rozumělo to, za co dnes označujeme různé formy **přímé demokracie** (přímá účast občanů na přijímání rozhodnutí ve formě shromáždění, referenda, lidového veta, pokynů

voličů, peticí, deputace, všelidové diskuse). Pod republikou potom **demokracie zastupitelská (nepřímá, nebo též reprezentativní)**, kdy se primárně účast lidu na řízení a správě státních záležitostí děje prostřednictvím k tomu vytvořených institucí (volených zástupců, kdy se jedná o delegovanou suverenitu na zástupce lidu). Občané jsou přitom postaveni výše než jimi zvolení reprezentanti – zástupci, jejichž posláním je podle teorie demokracie sloužit občanům (Filip a kol., 1997, s. 109-113).

Demokracie přímá a nepřímá jsou dnes odlišovány podle způsobu, jakým se lidé účastní rozhodování o veřejných záležitostech. „Lidem“ se přitom rozumí seskupení občanů a dalších obyvatel, jimž právní řád přiznává politická práva, zejména zpravidla právo volební. Nutno v té souvislosti podotknout, že všeobecné volební právo je relativně mladou záležitostí. V řadě (nejen evropských) zemí získali muži všeobecné volební právo až po roce 1900, ženy často mnohem později (v Belgii např. až v roce 1949, v Řecku v roce 1956, ve Španělsku potom až v roce 1976 - viz Tabulka č. 4, in Hlouček, Kopeček a Šedo, 2011, s. 36).

Nepřímá demokracie je dnes nejtypičtější formou demokracie (v rámci zemí, ve kterých se uplatňuje demokratická forma vládnutí). Někteří autoři dnes přímou demokracii označují za **komplexní přímou demokracii**, kterou chápou jako rozhodování lidem ve všech podstatných věcech veřejného zájmu. Tato forma je v moderním státě fakticky patrně nerealizovatelná v celém rozsahu (i z obavy naplnění psychologických argumentů – hysterie masového rozhodování, iracionality davu, davové psychózy, neschopnosti celé pospolitosti posuzovat složité otázky celospolečenského významu, podle některých soustava shromáždění lidu vůbec neumožňuje vážnou výměnu názorů nebo poradu anebo důkladné projednání předmětu – bližze viz Holländer, 2009, s. 294 a násl.). V některých systémech může však být přímá demokracie užívána jako protiváha zastupitelské demokracie nebo jako prostředek obejítí parlamentu a státoprávního rozhodnutí proti němu (např. tehdy, když právo vyhlásit referendum patří k pravomocem hlavy státu nebo předsedy vlády - viz výše o formách vlády).

V současnosti se v demokratických státech řada projektů snaží začleňovat do rozhodovacího mechanismu reprezentativní demokracie prvky demokracie přímé a státní režim se stává kombinací prvků nepřímé a přímé demokracie. V zahraničí jsou podobné projekty spojovány s „**participatory democracy**“ anebo „**deliberative democracy**“ a diskutovány také s ohledem na kvalitu politické debaty (Winkler, 2006). V praxi řízení české veřejné správy jsou podobné iniciativy zakomponovány i v různých nástrojích řízení kvality (zejména u Místní agentury 21).

Za ústavní formy přímé demokracie, které jsou začleňovány do mechanismů rozhodování v zastupitelské demokracii, se považují:

- **lidové veto** (např. čl. 75 italské ústavy), které dovoluje lidu vyjádřit se po přijetí zákona parlamentem;
- **odvolání poslance voliči** jako výraz tzv. imperativního mandátu, které bylo upraveno v socialistických státech jako způsob odpovědnosti poslance vůči voličům;
- **lidová iniciativa** umožňující lidu navrhnout či odmítnout ústavní či právní úpravu, vyjádřit konstitutivní názor;
- **referendum jako konzultace voličů** o otázce nebo o návrhu textu, **eventuálně též jako přímé rozhodnutí o věci**.

V současnosti jsou do projektů, které mají mísit nepřímou demokracii s prvky demokracie přímé, zapojovány i moderní informační a komunikační technologie (ICT) a samostatnou oblastí výzkumu se stává e-participace (tématu se budeme věnovat v samostatné kapitole později).

Mezi úskalí demokracie jsou zmiňovány následující (Holländer, 2009, s. 254):

- **negativní důsledky rovnosti v masové společnosti**, které mohou vést k pasivitě, samozřejmosti konzumu a neschopnosti rozpoznat podstatu věcí, jichž je masová společnost konzumentem („civilizace XIX. století umožnila průměrnému člověku uvelebit se ve světě oplývajícím, z něhož přijímá nadbytek prostředků, ne však jeho úzkostí“)
- **strach před svobodou** (rostoucí individualizace může živit pocit vlastní bezmocnosti a bezvýznamnosti člověka jako jednotlivce)
- **nevyhnutelnost oligarchizace mocenských struktur**, která vychází z teorie Roberta Michelse známé jako „železný zákon oligarchizace politických stran“. Ta staví na nevyhnutelnosti akceschopnosti strany, pohotovosti a rychlosti přijímání rozhodnutí a psychologických faktorech oligarchie (touhu masy být vedenou, její vděčnost, potřebu uctívat někoho, řečnické nadání, fyzický vzhled a energie atp.).

Řada autorů se zabývá požadavky na kvalitu demokracie. Příklady kritérií ukazuje níže uvedená tabulka:

Tabulka 3 - Kritéria spojovaná s kvalitou demokracie

Robert A. Dahl	Philippe C. Schmitter a Terry Lynn Karl	Guillermo O' - Donnel	Alan Siaroff	
volení politici			svobodná a férová soutěž o politické úřady	
svobodné a férové volby				
všeobecné volební právo				
právo ucházet se o veřejný úřad				odpovědná vláda
svoboda projevu				plná a rovnoprávná politická participace
přístup k alternativním zdrojům informací				
svoboda sdružování				
	dominance volených politiků a absence vlivných blokujících nevolených aktérů jako armáda nebo státní byrokracie		plná občanská práva	
	autonomie politické obce	nespornost národního teritoria		
		neukončení volebního období arbitráním protiústavním aktem	dobře fungující stát umožňující efektivní a férové vládnutí	
		předpoklad trvalosti		

Zdroj: Hloušek, Kopeček a Šedo, 2011, s. 23.

V české literatuře například Blahož a kol. (2003) hovoří o tom, že **kvalitu pluralitní demokracie** ovlivňují

- kvalita politických stran a jejich vedení (včetně vynikajících politických a státnických osobností),
- kvalita uskutečňování občanských a lidských práv včetně jejich skutečných záruk,
- kvalita zájmových organizací a jejich úlohy ve společnosti,
- kvalita volebního systému a volebního práva včetně zejména jejich funkce.

Podle Dahla (2001, s. 105) rozvinutá moderní demokracie v praxi vyžaduje existenci alespoň následujících politických institucí:

1. *Volení státní činitelů.* Kontrola nad rozhodováním státní moci je ústavně svěřena státním činitelům voleným občany, a to především z důvodu velikosti současných států. Rozvinuté moderní demokracie se tedy vyznačují zastupitelským způsobem vládnutí.
2. *Svobodné, spravedlivé a časté volby.* Dahl zde dodává: „při nichž se jen zřídka vyskytnou nějaké projevy násilí.“ Označení svobodné znamená, že občané se mohou k volbám dostavit bez jakýchkoliv obav z následných represí. A jestliže mají být spravedlivé, musejí si být všechny hlasy rovné. Pokud si občané mají uchovat konečnou kontrolu nad všemi podstatnými tématy (nad celou agendou), musejí být volby také časté. Tato charakteristika je spojována s principy pluralistických systémů, které mají zabránit trvale dominantnímu postavení jedné ze skupin a monopolu moci ve společnosti. Platí zde **Actonův zákon korupce moci**: „Moc tíhne ke korupci a absolutní moc korumpuje absolutně.“ (Holländer, 2009, s. 155).
3. *Svoboda projevu.* Občané mají právo se vyjadřovat, aniž by jim hrozilo nebezpečí tvrdých trestů, k široce definovaným politickým záležitostem, včetně kritiky státních činitelů, způsobu vládnutí, společenského zřízení, společensko-ekonomického řádu a převládající ideologie. Svoboda projevu umožňuje občanům účastnit se efektivně politického života. Svoboda projevu nespočívá jen v tom, že máte právo být vyslechnuti. Spočívá také v tom, že máte právo naslouchat ostatním. Svoboda projevu je nezbytná i k tomu, aby se všem mohlo dostat poučeného porozumění. Mlčící občané bývají ideálními poddanými autoritativního vládce; pro demokracii by byli pohromou.

4. *Přístup k alternativním zdrojům informací.* Občané mají právo vyhledávat alternativní a nezávislé zdroje informací. Navíc je podle Dahla zapotřebí, aby tyto alternativní zdroje informací skutečně existovaly a aby nebyly pod kontrolou vlády či jakékoli jediné politické skupiny pokoušející se ovlivňovat politické názory a postoje veřejnosti. Všechny tyto alternativní zdroje informací musejí být účinně chráněny zákonem.
5. *Svoboda shromažďování a sdružování.* Na rozdíl od poměrů v malém městě je pro rozvinutou moderní demokracii, působící v rámci celé země, politické sdružování jak nezbytné, tak žádoucí, přímo nevyhnutelná. Nezávislá sdružení jsou také zdrojem občanského vzdělávání a osvěty. Poskytují občanům nejen informace, ale také příležitosti k diskusím a úvahám i k získávání politických dovedností.
6. *Občanství zahrnující všechny dospělé lidi (inkluzivní občanství).* Žádnému dospělému člověku, který je v zemi trvale usídlen a podléhá jejím zákonům, by neměla být upírána práva, jež jsou dostupná ostatním a jež jsou nezbytná pro činnost právě vyjmenovaných politických institucí.⁶



Otázky a úkoly:

- Vymezte termín státní režim.
- Jaké typy státních režimů jsou rozlišovány? U jednotlivých typů uveďte příklady zemí a argumentujte, proč je s danými typy spojujete.
- Jakými charakteristikami se vyznačuje demokracie? Jaká jsou podle vás pozitiva a negativa demokratického zřízení?
- Jaké nástroje přímé demokracie znáte? Na jaké problémy je upozorňováno v souvislosti s praxí referend (využijte například na internetu hojně dostupné komentáře švýcarského referenda o minaretech apod.).
- Na čem podle vás záleží kvalita demokracie? Jaká úskalí demokracie zaznívají a objevují se v praxi (komentujte i s využitím příkladů z ČR)?

6 Ibidem, s. 105.

2.4 STÁTNÍ ZŘÍZENÍ

Poslední složkou formy státu, na základě které můžeme státy obecně charakterizovat, představuje státní zřízení. Státním zřízením se rozumí především

- a) územní organizace státu a
- b) systém vztahů mezi státem jako celkem a mezi jeho územními administrativními jednotkami (územním členěním).

Na základě a) i b) jsou rozlišovány tyto **tři druhy státních zřízení**:

1. unitární (jednotné, jednoduché) státy,
2. složené (federativní) státy a
3. státy, v nichž dochází ke kombinaci unitární a složené formy (kombinované).

2.4.1 Unitární stát

Unitární stát je charakteristický tím, že ho tvoří jeden organizační mechanismus, tzn. jedna struktura orgánů celostátního charakteru. V unitárním státě je celková moc nedělitelná, existuje jen jeden zdroj suverenity pro celé území (např. národní parlament). Vyznačuje se proto tím, že jeho území je tvořeno jednotkami správního charakteru podřízenými jedinému centru moci ve státě. Existuje v něm presumpce výlučné působnosti orgánů centra při plnění funkcí státu.

Unitární stát má:

- a) jedinou ústavu jako základní právní akt (myšleno v širším smyslu, kdy ústavu může tvořit více ústavně-právních předpisů) a jeden ucelený ústavní systém,
- b) jediné občanství,
- c) jedinou soustavu nejvyšších státních orgánů, jejichž rozhodnutí jsou přímo závazná pro všechny subjekty na území státu,
- d) územně správní jednotky jsou nedílnou a trvalou součástí státu, nemohou ze státu vystoupit. Někdy se však podílí na úpravě svých hranic uvnitř státu.

Unitární stát je podle některých autorů charakteristický tím, že je v něm **nulový stupeň federalismu**, neboť územně správní jednotky (např. obce, regiony) se na plnění funkcí státu zpravidla přímou účastí nepodílí. Ústřední moc si může ústavně ponechat v unitárním státě všechna rozhodnutí, může je však podle míry decentralizace postoupit samosprávám na (územně) nižší úrovni rozhodování.

2.4.2 Stát složený

Stát složený je často definován jako stát států. Státy složené mohou fungovat buď jako federace, nebo jako konfederace. Rozlišujícím faktorem je zde rozsah suverenity „vrcholového“ nadstátního tělesa a pojetí suverenity členských států.

Pojmovým znakem složených států, jak federace, tak i konfederace, je **smluvní charakter jejich vzniku a působení**. Samotné slovo federace vychází z *foedus*, tj. *smlouva*. Smluvní spojení mezi státy je zpravidla uzavíráno na dobu neurčitou, neomezenou a (někdy alespoň zdánlivě) trvalou.

2.4.2.1 Konfederace

Konfederace je takové spojení (svaz) států, v němž si státy zachovávají v zásadě svoji suverenitu. Jako ústavní forma je konfederace chápána jako volné spojení států, které smlouvou delegují výkon některých kompetencí na společný orgán. Konfederace není nositelem státní suverenity, a proto ji nelze považovat za suverénní stát.

Klíma a kol. (2006, s. 74 – 75) vypočítávají následujících 10 **prvků konfederativního státu**:

1. Konfederace se vytváří na smluvním základě, k němuž musí být souhlas všech jeho účastníků.
2. Subjekty konfederace mají právo svobodného vystoupení jako způsobu rozvázání smluv.
3. Suverenita se v konfederaci ponechává státům, které ji tvoří. Suverenita konfederací se mezinárodním právem fakticky nepřiznává, neboť konfederace nedisponuje suverénní mocí nad územím a obyvatelstvem.
4. Rozsah působnosti společných orgánů konfederace je úzký, nikoliv všeobecný.
5. V konfederaci jsou utvářeny pouze ty mocenské orgány, které jsou nezbytné k plnění společných úkolů. Zpravidla neexistují soudní orgány, omezen je okruh orgánů výkonné moci.

6. Subjekty konfederace mají právo tzv. multifikace (zneplatnění, zřeknutí se výkonu, zřeknutí se uznání) aktu konfederace.
7. Společné orgány konfederace nemají mocenské pravomoci. Akty konfederativní moci neobsahují normy přímé závaznosti, nejsou adresovány občanům, ale orgánům moci konfederace.
8. Rozpočet konfederace se skládá z dobrovolných příspěvků jejích subjektů; v konfederaci zpravidla není jednotná měna.
9. Subjekty konfederace mají právo organizovat celní a jiná omezení bránící pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu.
10. Vojenské útvary konfederace jsou „skládány“ subjekty konfederace, přičemž se často zachovává dvojí podřízenost orgánům konfederace a jejím subjektům.

Konfederace je spíše přechodným polostátním útvarem, směřujícím buď k vytvoření federálního státu (např. USA), nebo naopak vzniká z původně federálního státu, který směřuje k zániku společné státnosti (Blahože a kol., 2003). V první polovině roku 1992 přicházela s návrhy na takové uspořádání vládní reprezentace Slovenské republiky. **Švýcarsko** je konfederací jen podle názvu, ve skutečnosti je federací s velmi silnou pravomocí federální vlády.

2.4.2.2 Federace

Federace (někdy též spolek) je takové spojení států, v němž smluvní státy vytvářejí **nový stát**. Jde proto o specifické státní zřízení, které jde dále, než konfederace. Nově zřízený stát je nadřazen svým členům a tím se odlišuje od unitárního státu i konfederace.

Původně byly termíny federace a konfederace vzájemně zaměňovány (zejm. v USA). Základem federace je ústava jako akt vnitrostátního práva, právním základem konfederace je mezinárodní smlouva (pakt), se kterou musí vyslovit souhlas (ratifikace) všechny budoucí členské státy, nikoli jen většina jako u federace.

Ve federaci existuje určitá **autonomie** členských států, mají určité vlastní kompetence, do nichž se nemůže jiný členský stát vměšovat. Ve federacích však existuje **vertikální dělba působnosti**. Ta je specifikována ústavou, která vymezuje věci náležející do působnosti federace a členských států. Původně jednotná státní moc se ve federaci dělí a prostřednictvím kompetencí je vykonávána na dvou úrovních: členské (republikové) a federální (nadstátní). Ve federálních státech proto existují dvě soustavy státních orgánů a dva typy právních řádů. Subjekty federace mají vlastní „státnost“ – mají svoje

parlamenty, vlády, zákonodárství i občanství, hlavně pak vlastní pravomoci mocenského rozhodování. Hovoří se o výlučné pravomoci federace a výlučné pravomoci členských států.

Vnější vztahy jsou ve federacích vykonávány v zásadě orgány federálními, neboť federace má navenek mezinárodní suverenitu, která se uplatňuje se v oblastech diplomatické, vojenské, ekonomické, finanční atd. V mezinárodním právu se proto na federaci hledí jako na unitární stát. Státy federované si zpravidla ponechávají výsadu vnitřní organizace, tedy vlastní rozhodování o způsobu organizace a řízení své vnitřní správy.

Oproti unitárním státům, jejichž jednotky mohou určitou míru autonomie/samosprávy, mají federace navíc rys ústavně zakotveného **práva účasti členů federace na řízení federace** (Filip a kol., 1997). Na jejím řízení se nepodílí jen občané v rámci obecně demokratických pravidel většiny, nýbrž i subjekty federace cestou federální komory parlamentu (např. Senát Kongresu USA), jiného zvláštního orgánu (např. Spolková rada v SRN, síť různých společenských komisí). Někdy jsou oba prvky účasti kombinovány - např. v př. změny ústavy je třeba jak většiny voličů, tak většiny subjektů federace. Dalšími formami participace členů na řízení federace jsou obvykle právo ústavodárné a zákonodárné iniciativy a právo účastnit se na volbě orgánů federace. Znakem federace je však to, že tato účast probíhá podle principu většiny (pokud je jeho uplatnění možné).

Území některých federací se navíc člení na **území hlavních měst** (tzv. federální obvody, distrikty) a na federální území (teritoria), která jsou přímo spravována orgány federace. Federace jako vnitřní organizovaný systém obsahuje případně i mechanismus rozhodování sporů, k nimž vzhledem k mnohosti vnitřních zájmů (i institucí) musí logicky docházet.

Zvláštní otázkou je **možnost vstupu do federace a výstupu z federace**. Federace jsou podle zpravidla otevřené a nevylučují možnost přistoupení nových členů. Může jít o stát nebo území, které je dosud mimo hranice federace, o přeměnu federálního teritoria na členský stát, popř. o přeměnu jiného útvaru na území federace v její subjekt. Původní klasické vzory federativního uspořádání (USA, Švýcarsko) právo na vystoupení z federace (federace na výpověď) neuznávaly a považovaly je za neslučitelné s tímto uspořádáním (Filip a kol., 2004).



Otázky a úkoly:

- Vysvětlíte podstatu státního zřízení.
- Jaké typy státních zřízení jsou rozlišovány? U jednotlivých typů uveďte příklady zemí.
- Komentujte, jaké státní zřízení bylo uplatňováno v historii českého státu, jaké se uplatňuje v současnosti?

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Veřejná moc	Dualismus exekutivy ve francouzském systému
Centralizace, dekoncentrace, decentralizace	Referendum
Procesně instanční vztah	Kohabitace
Forma státu	Konstruktivní vyjádření nedůvěry v kancléřském systému
Aristotelovy formy státu	Státní režim
Forma vlády jako pojem	Governance
Právní a politické (sociologické) formy vlády	Totalitní a autoritářské státy
Základní typy forem vlády	Typologie autoritářských států
Typy monarchie podle zdroje legitimacy suverenity panovníka	Znaky demokracie
Typy monarchie podle mocenského postavení panovníka (absolutní, dualistická, konstituční monarchie)	Přímá a reprezentativní demokracie
Znaky republikové formy vlády (podle základní typologie)	Nástroje přímé demokracie
Pokročilejší typologie forem vlády (parlamentní, prezidentské, neoprezidentské, direktoriální) a jejich charakteristiky	Problémy demokracie
Bikameralismus, monokameralismus	Kritéria kvality demokracie (příklady, vč. tzv. Kodaňských kritérií)
Monistický a dualistický parlamentarismus	Actonův zákon korupce moci
Kontrasignace	Státní zřízení – pojem, filozofie, typy
Checks and balances	Forma státu v ČR a její charakteristiky
Impeachment	Problémy švýcarského systému na příkladu referenda o minaretech

Použitá literatura:

- ARISTOTELES. Politika. Praha: Rezek 1998.
- BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI 2003.
- DVOŘÁKOVÁ, V. A KOL. Základní modely demokratických systémů. Praha : VŠE 2008.
- FILIP, J. et al. Základy státovědy. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J. Základy státovědy. Brno: Masarykova univerzita 2004.
- FREWER, L., ROWE, G., MARSH, R., AND REYNOLDS, C. Public participation methods: evolving and operationalising an evaluation framework (Summary Project Report), 2001, online, [cit. 2006-11-02], dostupné na: <http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4006686>.
- HACKER, K., VAN DIJK, J. Models of democracy and concepts of communication (Prepublication Draft of Chapter 3), 2000, online, [cit. 2008-06-22], dostupné na: <http://www.gw.utwente.nl/vandijk/research/e_government/e_government_plaatje/models_of_democracy1.pdf>.
- HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., ŠEDO, J. Politické systémy, Barrister & Principal, o. s., 2011, ISBN 978-80-87474-23-5.
- BALÍK, S. Totalitární a autoritativní režimy. In Hloušek, V., Kopeček, L. (eds.). Demokracie - teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 259-284.
- HOLLÄNDER, P. Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- KLÍMA, J. A KOL. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006
- KLÍMA, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003.
- KLOKOČKA, V. Ústavy států Evropské unie (2. díl). Praha: Linde a. s., 2005.
- KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. Ústavy států Evropské unie (1. díl). Praha: Linde a. s., 2004.
- KŘÍŽKOVSKÝ, L., ADAMOVÁ, K. Dějiny myšlení o státě. Praha: Codex 2000.
- ŠPAČEK, D. eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení. Praha: C.H.Beck, 2012.
- WINKLER, R. Online Deliberation - Towards a research framework for the assessment of online debates. In IFIB. DEMO-net: Research Workshop Report – Frameworks and Methods for evaluating eParticipation, December 7, 1999, pp. 85 – 98, online, [cit. 2008-06-25], dostupné na: <<http://www.demo-net.org/services/workshop-and-conference-organization/evaluation/evaluation/demo-net-evaluation-workshop-report.pdf>>, [accessed 25. 6. 2008].

3 SOUČASNÉ ŠKOLY VEŘEJNÉ SPRÁVY A PUBLIC MANAGEMENTU, SPRÁVNÍ REFORMY A JEJICH PROBLÉMY

Špaček David, František Ochrana

CÍL KAPITOLY

Následující text se snaží především uvést do problematiky přístupů (škol) k public managementu v praxi reformem veřejné správy. Text shrnuje diskuzi, která vedla k vyhranění vlivné koncepce new public management (NPM), a shrnuje myšlenky a nástroje NPM a post-NPM škol v reformách veřejné správy.

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

3.1 PUBLIC MANAGEMENT

Diskuzím a doporučením, jakým způsobem se v praxi řízení veřejné správy vypořádat s jejími specifiky, aby fungovala lépe (oproti současnému stavu), se věnuje literatura, pro kterou se v zahraničí používá (nikoliv obsahově jednotně) obecné označení **public management**. Českým ekvivalentem by mohlo být „řízení ve veřejném sektoru“.

Podobně jako na obecný management je i na public management nazíráno dvěma úhly - jako na teoretickou na praxi zaměřenou **disciplínu** anebo **specifickou praktickou aktivitu** (řízení organizace), která je někdy považována za umění. Níže uvedený text bude kombinovat obě pojetí, a to z toho důvodu, že se snaží vymezit obsah public managementu na základě jeho trendů v teorii a praxi správních reform, které představují třetí možný pohled na public management – jeho pojetí jako **politiky reformy/modernizace veřejného sektoru**.

Pro public management jako disciplínu platí to, co o obecném managementu – **neposkytuje vyčerpávající a jasné návody, jak řídit jakoukoliv organizaci**. Jako disciplína je public management často považován za obor širšího pole studií – veřejné

správy, který shrnuje umění a poznatky o metodách aplikovaných pro tvorbu politik a programů ve veřejné správě, změnu její struktury, alokování zdrojů a finančního managementu, řízení lidských zdrojů a vyhodnocování účinků politik.

Cílem této kapitoly není precizně popsat jednotlivé komponenty public managementu, které jsou systematictější obsahem (zatím, bohužel, především zahraniční) literatury. Následující text se snaží především uvést do problematiky přístupů k public managementu v praxi (reform) veřejné správy, shrnout jejich základní charakteristiky. Různé přístupy k public managementu v praxi jsou přitom odlišovány na základě následujících hledisek, které jsou vždy do určité míry v jednotlivých přístupech kombinovány:

- a) **na základě rozdílného teoretického ukotvení a (s ním souvisejícího)**
- b) **praktického zaměření aktivit public managementu anebo uvažovaných či probíhajících reform** (tj. v praxi převažujícího typu používaných nástrojů anebo nástrojů, které jsou / budou implementovány k dosažení plánovaných změn),
- c) **způsobu implementace reform,**
- d) **geografického umístění realizovaných reform.**

3.1.1 Veřejná správa a public management - synonyma?

Na základě rozdílného teoretického zázemí, ale i praktického zaměření nástrojů, které jsou v návaznosti na správní reformy používány v řízení institucí veřejné správy/veřejného sektoru, je problematika public managementu často uvozována odlišováním **public managementu a veřejné správy**. „Public management“ je obvykle vysvětlován jako způsob vedení organizace k dosahování jejích cílů tím způsobem, který nejlépe využije všech disponibilních zdrojů a zajistí osobní odpovědnost manažera za výsledky. „Správa“ je potom považována za jednu ze součástí public managementu, která pouze následuje úkoly stanovené manažery. Správa je pojímána jako obsahově užší činnost než řízení, kterého je součástí. Různé přístupy poté diskutují, zda je anebo není takovéto odlišování řízení a správy relevantní.

V řadě těchto diskuzí je veřejná správa spojována s nedostatečným fungováním jejích institucí a ve spojení s ní se používá označení „**tradiční správa**“ / „**tradiční byrokracie**“. Veřejná správa je tímto způsobem nazírána jako tradiční způsob spravování společnosti, který je zastaralý, spíše nefunkční a vykazuje „patologické“ znaky (s ohledem na efektivnost fungování spravované instituce). Public management představuje v těchto diskuzích vývojově vyšší etapy (teorie i praxe) řízení institucí veřejné správy/veřejného sektoru, která má být vlastní pro současnou veřejnou správu a zajištění fungování veřejného sektoru.

Podobně je public management nazírán v dosud velmi vlivné (a také nikoliv ojedinele kritizované) škole veřejné správy a jejích reform, která postupně získala označení **new public management**. Nutno zopakovat, že jde o školu (někteří hovoří o filozofii správy, modelu reform public managementu atp.), tzn. způsob pojetí, chápání, nikoliv o metodu, jak je new public management někdy v české literatuře nesprávně nazývá. V návaznosti na kritiku new public managementu, existují i školy další. Správná komparatistika standardně mezi současnými školami veřejné správy vyjmenovává vedle new public managementu také modely sítí (networks), governance (též new public governance), či školu neo-weberiánského státu (viz Pollitt a Bouckaert, 2011). To však neznamená, že jde o výčet vyčerpávající. Standardně se ještě odlišuje škola new public administration a další. Vybraným školám veřejné správy se věnuje následující text.

3.2 SOUČASNÉ ŠKOLY VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJICH REFLEXE V REÁLNÝCH SPRÁVNÍCH REFORMÁCH

Současné školy veřejné správy jsou označovány v české literatuře jako postmoderní a nemoderní. Postmoderní, resp. nemoderní školy vznikly podle Pomahače (2011, s. 111) v minulém století jako provokující proudy, často velmi jednostranně zaměřené, ale přinášející do současného administrativistického uvažování významné inovace. Je pro ně charakteristický rostoucí důraz na **manažerismus ve veřejné správě**. Hovoří se rovněž o **globálním vládnutí a spravování**. Vychází se z toho, že privatizuje-li se stát a veřejná správa, mění se i právo a řízení. Výsledkem může být světový systém regulace bez státu, eventuálně doplněný o systém ovládnutí, jenž je výpůjčkou toho, co se osvědčilo v soukromém světě.

Níže uvedený text shrnuje základní myšlenky škol New Public Management, (New Public) Governance, Networks, a Neoweberiánského státu (tato škola bude vysvětlena v rámci textu o specifikách reform post-komunistických zemí, protože se rozvíjí především jako reakce na průběh a výsledky reform jejich veřejné správy). V zahraniční literatuře jsou všechny školy, které následují v předchozí větě za New Public Management označovány někdy jako „post-NPM“ školy (Christensen a Lægreid, 2011). Někteří (např. Pollitt a Bouckaert, 2011) jsou toho názoru, že od konce 90. let do roku 2010 není žádný model public managementu tak dominantní, jako byl dříve např. NPM. Někteří autoři v současnosti volají po určitém sjednocení teorie veřejné správy.

3.2.1 New Public Management a jeho širokost ve správních reformách

Jako New Public Management (NPM) se označuje odlišný styl a osobité znaky managementu veřejných služeb (Barzelay, 2001), jde o specifický přístup k public managementu. Obecně NPM vyžaduje větší zapojování manažerských nástrojů z oblasti podnikatelské (tj. zejména ziskové) do činností sektoru veřejného (tj. principiálně neziskového) s cílem zeštíhlit, redukovat a minimalizovat stát, ve kterém jsou omezeny veřejné aktivity a ty, které existují, jsou vykonávány jménem podnikatelského principu efektivnosti (Drechsler, 2005a). Vůdčím heslem je zde „*management is management*“ (řízení je řízení) a „*let the managers manage*“ (nechte manažery řídit na základě jejich volného uvážení). Správa založená na vázanosti právem má být nahrazena mnohem větší autonomií odpovědného manažera a využitím nástrojů a technik řízení a organizačních forem ze soukromého podnikatelského sektoru. Dalším vůdčím mottem, které je spojováno s NPM, je „*steering, not rowing*“ - důraz na směřování organizace a větší volnost v tom, jak daným směrem jít, spíše než tužší požadavky na výkon činností. Podobný význam má i používané spojení „*devolving authority, while still pulling the strings*“. Zastánci směru NPM často požadují, aby veřejná správa nejen převzala techniky správy podnikatelských subjektů, ale i určující hodnoty podnikatelských činností (modelově se používá označení 3E: efficiency, effectiveness, economy). Zavedení principů a nástrojů NPM podle některých vedlo ke zkonstituování nového typu regulace společnosti - „**liberální byrokracie**“, která staví na teorii neoliberalismu (blíže např. Giaouque, 2003).

Literatura NPM není úplně jednotná, co se týká obsahu i použití spojení NPM. Pro znázornění základních myšlenek směru NPM bývá často citován Hughes (2003). Ten zdůrazňuje „posun paradigmatu“ z tradičního modelu veřejné správy, který hrál ve veřejné správě dominantní roli do poloviny 80. let dvacátého století, k manažerismu nebo též „public managementu“. Změna podle něho souvisí především s ekonomickými problémy, které se objevily v průběhu 70. a 80. let dvacátého století (šlo o ropné šoky a s nimi spojené výpadky v daňových příjmech států) a které vedly k tomu, že vlády – především s cílem zajistit ekonomickou udržitelnost fungování státu - začaly přehodnocovat své byrokratické aparáty a začaly požadovat změny. Reformy veřejného sektoru v zemích západní Evropy reagovaly na dva problémy, které probíhaly zároveň (Pollitt a Bouckaert, 2004):

- a) makroekonomický problém velkého podílu výdajů vlády na HDP, výrazných deficitů a malé výkonnosti veřejného sektoru;
- b) pokles důvěry ve veřejné instituce a politiky a nízkou legitimitu činností veřejných institucí.

Počátky zavádění nástrojů v duchu NPM jsou spojovány s reformami (s jejich politikami i praxí - implementací) veřejného sektoru v anglosaských zemích. Reforma poskytování veřejných služeb, kterou zasáhla orientace NPM, přinutila organizace veřejného sektoru pro některé jejich funkce využít outsourcing (kdy na základě smlouvy vykonává pro veřejnou správu něco jiný, ziskový subjekt), privatizovat své podniky a revidovat roli vlády podle role soukromého sektoru (Kudo, 2003). O 80. letech minulého století se někdy hovoří jako o období globálního reformního hnutí public managementu ovlivněného koncepcí NPM, avšak opět především ve spojení s **anglosaským regionem**. Prvky NPM pronikají do reforem zemí **kontinentální Evropy** později, a to patrně v duchu jejich mnohem více legalistického nazírání na veřejnou správu (Nemec a Wright, 2001, Pollitt a Bouckaert, 2004), kdy se od veřejné správy především očekává, aby plnila požadavky právních předpisů. Specifickým regionem jsou potom evropské post-komunistické státy (i proto se jim budeme níže věnovat samostatně).

Hnutí reformy managementu bylo ve vyspělých zemích podle Kettla (2000) o vládní administrativě – jejich strukturách, nástrojích a procesech. Zaměřovalo se na dva následující problémy na:

- a) **problém politiky** (Co by měla vláda dělat? Může – nebo měla by být – vláda menší?). Otázky řešení politiky se točí kolem problémů v hodnotách a záleží na politickém procesu, jak je vyřeší.
- b) **problém administrativy** a její efektivnost a účinnost (Jak může vláda dělat to, co dělá, lépe? Můžeme dělat více s menšími zdroji a, v procesu, zdokonalit spokojenost občanů?). Administrativní otázky se točí kolem reformy managementu a záleží na zdokonalení procesů řízení – především tradičního byrokratického úřadu. Klíčovou otázkou se stává produktivita - jak může vláda produkovat více služeb s menšími daňovými příjmy - všude se občané dožadovali snížení daní, nesnížili však svou poptávku po vládních službách a vlády musely hledat cesty, jak vyprodukovat více služeb se stejným, nebo menším příjmem (Kettl, 2000).

Paradigma public managementu vychází podle Hughese z odlišných teoretických základů, který představuje především ekonomie (zdůrazňuje především význam teorie veřejné volby, teorie agentury, teorie transakčních nákladů) a management soukromé sféry (managerialism, private management) (blíže též Boston, 2011). Tradiční model konfrontuje Hughes (2003) s idejemi public managementu způsobem, který je možné shrnout v následující Tabulce 1.

Tabulka 1 – Odlišné principy tradičního modelu spravování a (především new) public managementu podle Hughese (2003)

Principy tradičního modelu spravování	Co zpochybňuje public management (v teorii a praxi)
<p>Princip byrokracie – vyžaduje se, aby se správa (v duchu konceptu byrokracie Webera) organizovala na základě principů hierarchie</p>	<p>Hierarchické struktury nejsou nezbytně neefektivnějším způsobem organizace, pokud porovnáváme vstupy a výstupy, lepších výsledků může být dosaženo prostřednictvím flexibilnější typů organizačních struktur.</p>
<p>Princip jedné nejlepší cesty – pro činnost administrátorů jsou (v duchu vědeckého managementu a taylorismu) stanoveny komplexní manuály, které vymezují jeden – „nejlepší“ – pracovní postup, dochází ke standardizaci.</p>	<p>Jakmile se manažeři stanou odpovědnými za výsledky, začnou si uvědomovat, že k dosažení výsledků mohou být používány různé metody a že manažerské činnosti musí být přizpůsobeny okolnostem.</p>
<p>Princip byrokratického poskytování statků a služeb - pokud se vláda stala subjektem veřejné politiky, automaticky se považuje za přímého poskytovatele statků a služeb prostřednictvím byrokracie</p>	<p>Větší efektivnosti může být dosaženo jinými způsoby poskytování veřejných služeb, např. prostřednictvím privatizace anebo smluvním zabezpečením jejich poskytování jinou organizací (veřejného či soukromého sektoru).</p>
<p>Princip dichotomie (striktního oddělení) správy a politiky - správa je považována za instrument, který má vykonávat pouze strategie a instrukce vyhrazené politickému vedení. Správa není osobně spojována s konkrétním rozhodnutím anebo politikami a má sloužit jakémukoli politickému vedení.</p>	<p>Dichotomie politiky a správy je mýtem, neexistuje ani v systémech, se kterými je spojována. Vztah politiky a správy je příliš komplexní a proměnlivý. Svou povahou správa (a především její manažerští pracovníci) ve skutečnosti ovlivňuje výstupy politického vedení a správa se podílí na tvorbě politiky.</p>
<p>Motivace úředníků vychází z veřejného zájmu.</p>	<p>I když mohou existovat úředníci, jejichž motivace vychází z veřejného zájmu, je nesporné, že úředníci mohou rovněž konat pro své vlastní výhody nebo výhody jejich úřadu.</p>

<p><i>Veřejná správa jako profese je specifickou aktivitou</i>, pro kterou se musí vyžadovat profesionálnost, neutralita, celoživotní zaměstnání a schopnost „rovněž sloužit jakémukoli politickému vůdci.“</p>	<p>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.</p>
--	---

Nutno podotknout, že NPM je obsahově značně široký. Je s ním spojována řada cílů a nástrojů. Soubor cílů a nástrojů, které jsou diskutovány v souvislosti s NPM, shrnuje níže uvedená Tabulka 2.

Tabulka 2 – Cíle a nástroje reform spojených s NPM

Cíle	Diskutované nástroje, díky kterým mohou být cíle naplněny
Zlepšování kvality regulace	<ul style="list-style-type: none"> • regulatory impact assessment (RIA)
Skutečně manažerský (profesionální) přístup k řízení institucí veřejného sektoru („Hands-on professional management“)	<ul style="list-style-type: none"> • větší volnost odpovědných manažerů organizace (vázaná časově termínovanou smlouvou, která definuje cíle, které musí manažer dosáhnout za určité období apod.) • větší flexibilita při přijímání zaměstnanců • zlepšení manažerských dovedností úředníků (často v určitém protikladu k jejich právním znalostem)
Zeštíhlování, zavádění konkurence, podnikatelského ducha a na trhu založených mechanismů poskytování veřejných služeb	<ul style="list-style-type: none"> • rozpočtové škrty • optimalizace organizačních struktur a personálu • privatizace • kontrahování (outsourcing / contracting out), zadávání veřejných zakázek, public-private partnerships (PPP) • kvazitržní prostředí uvnitř organizací • mechanismy pro zajištění větší volnosti uživatele, u koho službu získá (poplatky, vouchery) • elektronické poskytování služeb

Disagregace, decentralizace	<ul style="list-style-type: none"> rozpad složitých a rozsáhlých organizačních struktur tradiční správy, vytváření štíhlých, výrazně decentralizovaných a specializovaných organizací (často spojováno s tzv. agenturami, oddělením objednatele a poskytovatele, programovým rozpočtováním)
Větší důraz na kvalitu služeb, větší důraz na kontrolu (průhlednost) nákladů a výstupů, zlepšení odpovědnosti (accountability) veřejné správy za výsledky, lepší plánování a kontrola efektů veřejných politik	<ul style="list-style-type: none"> explicitně definované standardy výkonnosti, výkonnostní ukazatele a jejich hodnocení odměňování na základě výkonnosti, výkonnostní tabulky pro výkonnostní „ligu“, povyšování na základě zásluh větší využití smluv na dobu určitou (zejména s manažerskými pracovníky) využití výkonnostního rozpočtování a financování strategické řízení a nástroje zvyšující kvalitu veřejných služeb (jako např. modely excellence, občanské charty, Balanced Scorecards) posilování role auditu jako nezávislejší systémové kontroly fungování organizací
Využití technik marketingu	<ul style="list-style-type: none"> včetně lepšího public relations (PR)

Zdroj: Autor na základě Hood (1991), OECD (1995), Hughes (2003), Christensen a Lægreid (2011), Bouckaert et al. (2008), Malíková, Jacko a kol. (2013).

Pro reformy, které probíhaly anebo dosud probíhají v duchu NPM, jsou charakteristická vždy některá z následujících zaměření, která často výše uvedené problémy politiky a administrativy kombinují:

- **přehodnocování toho, co se má vůbec vykonávat v rámci „veřejné správy“**, co z toho se má vykonávat na ústřední úrovni a co má být cestou decentralizace svěřeno nižším úrovním vládnutí, případně agenturám existujícím na národní či územní úrovni;
- **zlepšování manažerských dovedností manažerských pracovníků a podporování profesionálního managementu** – umožnění, aby nevolení, nýbrž jmenovaní manažeři mohli více rozhodovat podle vlastního uvážení, a současně byli odpovědní za výsledky své činnosti (včetně zakotvení povinnosti manažerů produkovat

zprávy o výsledcích a kompletních nákladech – v některých případech si úspory v nich mohli manažeři ponechat a využít pro svůj svěřený úsek – jde o tzv. dividendy efektivity). Právě překonání neochoty zákonodárce a soudů delegovat moc na nevolené byrokraty bylo podle Lynna (2003) vůbec první výzvou pro správní reformy to, aby se public management stal stabilnější složkou struktury vládnutí. Jejím překonáním se ale objevila výzva nová – jak zajistit dostatečné funkční dohled nad manažery a nastavit smlouvy upravující jejich zaměstnání a úkoly.

- **posun v orientaci managementu institucí veřejného sektoru:** tradiční správa původně orientovaná na struktury, procesy a vstupy se měla napříště zaměřit na **výstupy a výsledky**. Spolu s orientací na výsledky dochází ke změnám v roli interního a externího auditu, objevují se větší povinnosti podávat zprávy o efektivnosti a účinnosti poskytování služeb (hovoří se o *value-for-money*) a vytvářejí se systémy hodnocení výkonnosti (prostřednictvím finančních a nefinančních ukazatelů). Velmi důležitý je také důraz na **kvalitnější stanovení poslání a cílů organizací** a větší měření výkonnosti ve veřejné správě, resp. „performance management“ jako takový.
- preferování **specializovaných a „štíhlých“ (personálně méně náročných) forem více autonomních organizací** spíše než rozsáhlých víceúčelových hierarchických struktur, v rámci kterých fungovala dřívější ministerstva apod. (někdy se hovoří o disagregaci – například v případě nahrazení velkých ministerstev několika specializovanými agenturami, které fungují na základě kvazismlovy o poskytování služby (výkonu činnosti) uzavřené s tvůrcem politiky (menším ministerstvem), který je pak má kontrolovat.
- **intenzivní využívání smluvně zajišťovaného poskytování veřejných služeb**, které staví na oddělení objednatele služby a jejího poskytovatele (tzv. purchaser/provider split), využívání partnerství veřejného a soukromého sektoru (public private partnership, PPP), privatizaci a prosazování konkurence uvnitř veřejné správy také díky novým povinnostem při zadávání veřejných zakázek. Kettl (2000) ve spojení s podobnými projekty hovoří o „**marketizaci**“. Některé vlády extenzivně privatizovaly tak, že prodaly své veřejné podniky, zatímco jiné spoléhaly mnohem více na nevládních partnerech poskytujících služby (ziskových či neziskových organizacích). Jiným nástrojem marketizace – nebo též MTM (market-type mechanism) - bylo zavádění poplatků za služby (které měly částečně pokrýt náklady jejich poskytování a vést také k určité disciplíně jejich využívání mezi uživateli služeb) a/nebo využívání poukázek na služby (vouchers, především voucherů na jméno), které občan mohl využít u vymezených poskytovatelů služby.

- **změny v nástrojích finančního managementu**, například uplatňování principů výkonového a programového rozpočtování, propojováním rozpočtů s předem určenými plány a reportováním výsledků. Formulování rozpočtů na další období podle skutečně dosažených výsledků apod.
- **změny v řízení lidských zdrojů** - větší flexibilita při obsazování manažerských pozic, decentralizace řízení lidských zdrojů na odpovědné manažery (aby mohli více ovlivnit personální složení svých týmů pro účely plnění cílů apod.) a větší využívání výkonnostní (variabilní) složky platu zaměstnanců veřejného sektoru a tzv. na výkonu založeného platu (performance-related pay);
- **využívání nových informačních a komunikačních technologií** (e-government) k tomu, aby byly reorganizovány procesy, které uvnitř veřejné správy probíhají, a byl zvýšen komfort využívání veřejných služeb uživatelem.

Často se v současnosti upozorňuje, že praxe nových nástrojů není vždy přenositelná ze zemí, které je implementovaly, do zemí, které je uvažují využít. Podobná výstraha se může i týkat přenositelnosti mezi různými částmi veřejného sektoru, různě velké obce mohou mít na základě legislativy různé úkoly apod. Vždy při zavedení nástroje hraje významnou roli národní kontext (kultura společnosti, politiky i veřejné správy, ekonomická situace, vyspělost správy atd.) a jednotlivé země nejsou kvůli jeho specifickým vždy plně srovnatelné (existují různé podmínky pro implementaci apod.). Rozdíly v praxi zavádění nástrojů, které jsou spojovány s NPM, mohou existovat ve třech oblastech: v problémech a jejich řešení, rozhodnutích o tom, co se bude dělat, a v implementaci (Flynn, 2008).

Ke klasifikaci různých přístupů reforem, které jsou spojovány s NPM, postačí uvést modely reformy, které popisuje Kettl (2000). Podle něho je možné rozdělit přístupy k reformě public managementu zhruba do dvou širokých modelů:

- a) reformy westminsterského stylu, utvářené po vzoru Nového Zélandu a vlády UK, a
- b) americký styl reinvence.

Oba tyto modely byly kombinovány v reformě skandinávských zemí. Charakteristiky obou modelů jsou přiblíženy níže jako příklady reforem v duchu NPM.

3.2.1.1 Reformy westminsterského stylu

A/ Nový Zéland

Nový Zéland podle Kettla jako první demonstroval přístup ke změně, který byl následně rozšířen do jiných vlád westminsterského stylu, včetně Austrálie a Kanady. Novozélandská reforma byla balíčkem, který se stabilně vyvíjel od roku 1978 více než 15 let. Reforma začala top-down přístupem - byla iniciována a prosazována ústřední vládou, která se snažila privatizovat, nahradit byrokracií tržními stimuly a zaměřit se cílevědomě na výstupy a výsledky spíše než na vstupy, především rozpočty.

Přístup Nového Zélandu je charakteristický svou velkou ambicí „univerzálně zamést“ (revoluci v tom, co vláda dělala a jak to dělala) a agresivní implementací, která však byla opřena o promyšlený plán toho, čeho a jak chtějí reformátoři dosáhnout. Komplexně novozélandskou reformu popisuje například Schick (1996). Její charakteristiky je možné shrnout následujícími body:

- Hnací silou novozélandských změn byl **tržně založený přístup** – závazek konkurence, víra ve využití tržních procesů pro motivaci vládních zaměstnanců a přístup k reformě velmi výrazně formovaný neoinstitucionální ekonomickou teorií (především teorií transakčních nákladů, teorií problému agentury). Podle iniciátora reformy – ministra financí Rogera Douglese - je přístup k reformě někdy označován jako „**rogeromics**“. Douglas a jeho kolegové souhlasili s tím, že manažeři musí být striktně odpovědní za výsledky.
- Reformátoři se snažili zvýšit **průhlednost vlády** jasně specifikovanými cíli vládních programů a reportováním výsledků. Nový Zéland byl první zemí, která zavedla **akruální metodu účtování** (účetní jednotky účtují o skutečnostech do účetního období, s nímž věcně a časově souvisí, účetní období - roky - jsou na sobě nezávislá)⁷. Ta přinesla větší průhlednost a hodnocení nákladů programů. Navíc tzv. Fiscal Responsibility Act (1994) stanovil, aby vláda identifikovala své fiskální cíle a podávala zprávy o tom, jak do jaké míry je naplnila.
- Ruku v ruce s tím šla snaha zavést **strategické (dlouhodobější) plánování**. Vláda stanovila cíl vytvořit tzv. oblasti strategických výsledků (Strategic result areas, SRAs) a klíčové oblasti výsledků (Key Result Areas, KRAs), které měly SRAs specifikovat. Úředníci se měli spíše než na široké cíle politiky zaměřovat na specifické strategie, které určovaly oblasti strategických výsledků, na které se bude

⁷ Akruální účetní princip vyžaduje, aby důsledky transakcí, či jiných událostí byly uznány v době, kdy nastaly (a nikoli v okamžiku, kdy jsou za ně přijaty či vydány peníze nebo jejich ekvivalenty) a byly zaúčtovány do období, k němuž se vztahují.

ministerstvo zaměřovat v následujících třech až pěti letech. Manažeři ministerstev (chief executives) byli jmenováni na základě smlouvy na dobu určitou, která specifikovala podmínky jejich zaměstnání.

- Aby však toto mohlo fungovat, museli **manažeři získat svobodu** utrácet v rámci svých rozpočtů, najmout a motivovat nejlepší zaměstnance a nakupovat zásoby a vybavení, jakmile je potřebovali. Cestu k tomu měl vytvořit *State Sector Act* (1988) a *Public Finance Act* (1989). Díky nové legislativě jednotlivá ministerstva také získala možnost mít vlastní bankovní účet a byla odpovědná za řízení jeho peněžní rovnováhy. Ministerstva měla připravovat měsíční finanční zprávy, čtvrtletní zprávy o tom, do jaké míry se jim daří naplňovat dohody o nákupech (služeb, které mají zajistit buď vlastní činností, nebo outsourcingem), pololetně zprávy o dosahování výkonových ukazatelů jejich manažerem a ročně o finančních výsledcích a výstupech (tyto roční zprávy byly předmětem auditu).
- Reformátoři také **oddělili funkci vlády jako objednatele (a kupujícího) služby od její role poskytovatele služby** (purchase vs. provision). Vláda měla rozhodovat o tom, co má být dosaženo („*its policy function*“), a poté spoléhala na kohokoli, kdo mohl „do the job“ nejúčinněji a nejlevněji. Členové kabinetu najali vrcholové manažery na základě **smlouvy** na dobu určitou. Smlouva specifikovala výstup (např. kolik mil dálnice bude vybudováno, kolik dětí bude očkováno) a mechanismus odměny za jeho dosažení. Jakmile volení zástupci takto rozhodli, vládní manažeři získali velkou volnost v tom, jak dosáhnou stanoveného cíle. Všeobecně se tak reformátoři snažili separovat tvorbu politiky od její správy, redukovat rozsah vládních funkcí a určit, jak nejlépe je naplňovat (využitím veřejného sektoru či institucí mimo něj) a **využívat výsledků** jako rozhodujícího měřítko odpovědnosti.
- Privatizace nebyla tak důležitá, jako snaha zvýšit **produktivitu státních podniků**, která by zajistila co největší návratnost pro daňové poplatníky (za důležitý mezník je považován rok 1986, kdy byl vydán *State-Owned Enterprises Act*).

B/ Spojené království

Za jedno z východisek reformy v duchu NPM ve Spojeném království je považována tzv. *Fultonova zpráva* (1968), která upozorňovala na to, že státní službě chybí kvalifikovaní manažeři. To bylo podle zprávy způsobeno i tím, že převážná pracovní náplň činnosti manažerských pracovníků (Senior Civil Servants) nebyla manažerská, ale spíše zahrnovala přípravu stručných zpráv a odpovědí na otázky, které přicházely z Parlamentu. Zpráva doporučila, aby byla vytvořena nová vzdělávací instituce, která

by zabezpečila trénování manažerských dovedností úředníků (*Civil Service College*), a aby byl systém státní služby otevřen a na všech úrovních řízení mohli být zaměstnány i osoby s profesními zkušenostmi mimo veřejný sektor (praxi tohoto principu dosud vyhodnocuje *Civil Service Commission*⁸).

Zpráva také zdůraznila manažerské úkoly státní služby – formulování politiky pod dohledem politiků, vytvoření mašinérie pro implementaci politiky, zabezpečení fungování této mašinérie a odpovědnosti státní služby Parlamentu a veřejnosti.⁹ Realizace těchto myšlenek je pak ale spojována především s obdobím *thatcherismu*. Mezi další důvody reformy public managementu ve Spojeném království jsou řazeny také stropy výdajů ministerstev, které k záchraně libry stanovil Mezinárodní měnový fond v roce 1976.

Thatcherová v roce 1982 zahájila vládní iniciativu (*Financial Management Initiative*), jejímž středem pozornosti bylo separování funkcí vlády do center s jasnou odpovědností, identifikování nákladů spojených s produkcí výsledků v každém centru a uplatňování striktní odpovědnost manažerů center za výsledky. Pozdější strategie měly do poskytování veřejných služeb přinést více orientace na jejich zákazníky - například občanské charty („citizen charters“) stanovily standardy vládních programů. Během 80. let byl také zahájen projekt *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), který stanovoval povinnosti v oblasti veřejných zakázek především místní správě a v oblasti zdravotnických služeb. Podle filozofie projektu měla místní správa poskytovat služby pouze v případě, že vyhrála zakázku na smlouvu. Přestože projekt narazil na odpor místních správ, přinesl počátky konkurenčnějšího zadávání některých projektů (blíže viz např. Frederick, 1994).

Důležitou iniciativou byl ve Spojeném Království následující projekt *Next steps*. Ten byl zahájen v roce 1988 a pokračoval v období, kdy byl ministerským předsedou John Major. Cíle projektu je možné shrnout následovně:

- motto bylo podobné myšlenkám novozélandských reforem: „Vláda by měla zajišťovat veřejné služby pouze v případě, že soukromý sektor není vhodným poskytovatelem. I když je tato vládní role ospravedlněna, měla by vláda fungovat na **tržní bázi**. Manažeři by měli vědět předem, jaké výkony se od nich očekávají a že jejich výsledky budou pravidelně vyhodnocovány s ohledem na stanovené cíle. Aby mohli plnit své povinnosti, měli mít manažeři volnost rozhodnout, jaké pracovníky si vyberou a kolik jim zaplatí. Měli mít také velkou volnost utrácet v rámci schválených rozpočtů“.

8 Její zprávy jsou k dispozici zde: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/publications/> (naposledy přistoupeno 18.7.2014).

9 Část Fultonovy zprávy naleznete v elektronické čítance k této kapitole..

- **rozdělení vládních byrokratických struktur** do oddělených agentur státní správy (agencies). Tyto nové agentury měly provozovat činnost na základě smlouvy se svým domovským ministerstvem, které mělo (na základě vyjednávání s agenturou) formulovat politiku, roli, účel a cíle agentur a také rozpočet a rovněž vynucovat odpovědnost manažerů agentur za poskytování služeb. I zde tak došlo k oddělení formulace politiky a její správy. Vyjednávání role agentury vedlo také k vyjasnění jejího poslání. Domovské ministerstvo mělo vyhodnocovat strategické plány agentury, její provoz a výstupy a také postoje zákazníků každé 3 – 5leté období. Každá agentura měla zasílat správy svému ministerstvu, které podávalo zprávy ministerstvu financí.¹⁰ Agenturám se bude také věnovat později část kapitoly o roli ústřední správy.
- **privatizování veřejných služeb**, které mělo podřídit poskytování veřejných služeb tržní konkurenci, což mělo zlepšit stimuly pro dosahování efektivnosti.

Podle Kettla experimenty během reformního hnutí v Commonwealthu přinesly obecný závazek k manažerismu. NPM zde stavěl na základním ekonomickém argumentu, že vlády trpí defekty monopolů, vysokými transakčními náklady a problémy informovanosti, které způsobují velké neefektivnosti. Nahrazení monopolních charakteristik tržní konkurencí mělo podle reformátorů smršknout velikost vlády, redukovat náklady a zlepšit výkonnost.

Tyto cíle zaznívaly i později. Promítly se také do větších požadavků na výkonnost místní správy. Zpomeňme např. iniciativu *Best Value*, která byla odstartována v roce 1999 (ve svém návrhu jako pokračování CCT - viz Martin, 2008). Úřady typu local authorities, county councils, district councils, London borough councils, parish councils, police authorities atp. nazval zákon „*best value authorities*“ (BVAs), a to patrně také proto, aby je motivoval. Novelizace zákona o místní vládě (Local Government Act) z roku 1999 přinesla následující povinnosti BVAs v oblasti plánování Best Value Performance a jeho implementace (Špaček, 2013):

- obecnou povinností BVAs mělo být implementování takových opatření, která zajistí průběžné zdokonalování způsobu, jakým jsou vykonávány jejich funkce, a to s přihlédnutím ke kombinaci 3E (economy, efficiency and effectiveness)
- aby obecnou povinnost BVAs naplnily, měly také konzultovat zástupce osob, které

¹⁰ Ve Spojeném království působí v oblasti státní správy ministerstva vlády (government departments) a jejich agentury (executive agencies), které mají spolu s ministerstvy implementovat politiku vlády a radit ministrům. Ke konci roku 1995 bylo vytvořeno 106 „executive agencies“, které zaměstnávali 2/3 zaměstnanců státní služby (konkrétně 353 000). V současnosti je seznam vykonavatelů vládních úkolů k dispozici na webu vlády, konkrétně zde: <https://www.gov.uk/government/organisations> (naposledy přistoupeno 21.7.2014). Zde je vyjmenováno např. 339 „agencies and other public bodies“.

- » platí daně / poplatky /jiné odvody
- » užívají, nebo mohou užívat služeb poskytovaných úřadem
- » se zajímají o jakoukoli oblast, ve které plní úřad své funkce
- mezi povinnostmi BVAs bylo také zohlednit standardy poskytovaných veřejných služeb, které by stanovil Státní tajemník (the Secretary of the State) pro účely měření fungování BVAs. Zákon výslovně stanovoval, že tyto standardy musí být vždy zkonzultovány s dotčenými organizacemi, dříve než jsou přijaty
- BVAs měly provádět revize best value (best value reviews) svých funkcí. Byla pro ně závazná centrálně přijatá metodika, která vyžadovala, aby BVA
 - » zvážil, jestli má vykonávat danou funkci
 - » zvážil, na jaké úrovni a jakým způsobem by měl funkci vykonávat
 - » zvážil s ohledem na své funkce svoje cíle
 - » vyhodnotil výkonnost dosahování svých funkcí s ohledem na (centrálně) specifikované indikátory výkonnosti
 - » vyhodnotil konkurenceschopnost výkonu svých funkcí porovnáním s podobnou organizací a komerčními nebo jinými subjekty, a dále také aby s nimi konzultoval
 - » vyhodnotil svůj pokrok v dosahování stanoveného standardu nebo cíle.

Pro tento postup se přijala zkratka 4C a dosud zákonná opatření ve Spojeném království vyžadují, aby úřad při hodnocení svého fungování aplikoval následující metodiku 4C: 1) challenge: testujte proč, jak a kým je služba poskytována; 2) compare: porovnejte jejich výkonnost s jinými prostřednictvím sady indikátorů, berte přitom v potaz jak názory uživatelů služeb, tak potenciálních dodavatelů; 3) consult: konzultujte s místními stakeholdry, abyste zjistily jejich zkušenosti a budoucí očekávání; 4) compete: bojujte férově a otevřeně, pokud je to nezbytné pro zajištění efektivnosti a účinnosti služeb.

- BVAs měly připravit „best value performance plan“, a to pro každý finanční rok. Tento plán také měly BVAs publikovat vždy před 31. březnem. Opět měly brát v potaz jakoukoli existující centrální metodiku. Centrální metodika mohla vyžadovat, aby BVAs

- » sumarizoval své cíle v souvislosti s výkonem svých funkcí
 - » sumarizoval / uvedl
 - » jak byla dosud vyhodnocována úroveň a hodnocen způsob dosahování funkcí
 - » jaké ukazatele výkonnosti, standardy a cílové stavy (targets) byly specifikovány a vyhodnocovány v předchozím finančním roce
 - » porovnal výkonnost své organizace v předchozím finančním období s jinými BVAs
 - » uvedl plán aktivit, které mají být realizovány pro účely naplnění cílů a cílových stavů
- zákon stanovil, že „best value performance plans“ budou předmětem auditu auditory dané BVA. Audit měl být kontrolou toho, zda byl plán připraven a zveřejněn v souladu se zákonem a centrálně stanovenými metodikami. Auditor měl vydat zprávu, kterou měl následně zaslat BVA, Audit Commission a Státního tajemníka. Zpráva měla
 - » certifikovat, že plán byl auditován
 - » uvést, zda je auditor toho názoru, že plán splňuje stanovené požadavky
 - » uvést případná doporučení, co by mělo být doplněno, a případně také navrhl kroky, jakými může BVA svůj plán naplnit
 - » případně doporučit, aby Audit Commission vykonala v BVA inspekci

Od přijetí zákona, který zakotvil rámec praxe iniciativy Best Value, se praxe ve Spojeném království rozvíjela do podoby, kdy vláda stimulovala tak, že byla tradičně „top-down“ a „highly-directive“, a „inspection-oriented“ (prostřednictvím sběrem dat a systémem reportingu). Praxe byla charakteristická následujícím (blíže o jednotlivých bodech viz Špaček, 2013):

- a) existují strategické plány jednotlivých úřadů, které musí brát v potaz centrálně přijaté metodiky.
- b) jsou rozvíjeny centrálně stanovené seznamy indikátorů výkonnosti (kvalita je pojímána především jako výkonnost místní správy, hodnotí se však i výkonnost

ústřední správy) (v rámci iniciativy Compulsory Performance Assessment, CPA, a pozdější Comprehensive Area Assessment, CAA).

- c) je dostupná rozsáhlá metodická podpora centra, k jejímu zajištění jsou využívány nové technologie (například portál Communities and Local Government anebo The Data Interchange Hub - info4local).
- d) povinnou součástí strategického řízení je audit a případné inspekce, jejichž náklady nese kontrolovaný úřad.
- e) důraz je kladen na otevřenost hodnocení (na webu Audit Commission byl přístupný nástroj Find My Location, prostřednictvím kterého se uživatel dostane – po zadání poštovního směrovacího čísla - ke stručnému hodnocení fungování místní správy, k dispozici byl také web Oneplace). Strategické plány a dokumenty, které předpokládá národní reporting, jsou také zveřejňovány na webech institucí, které je vypracovávají a které je mají realizovat.
- f) centrum se při souhrnném hodnocení snaží integrovat hodnocení více úřadů.

Nová vládní koalice v květnu 2010 oznámila, že hodnocení CAA bude zrušeno a činnosti hodnocení byly následně zastaveny. Tím bylo řízení výkonnosti v původním smyslu decentralizováno na místní vlády. Na internetu je k dispozici řada videí, která prezentuje názory politického vedení. Zdůrazňují nákladnost a administrativní náročnost předchozího systému.

b) Americký styl reinvence

V USA jsou viditelnější počátky zavádění větší odpovědnosti manažerů státní služby za výsledky spojovány s *Civil Service Reform Act* z roku 1978. Tento zákon je považován za první komplexní úpravu státní služby v USA, která byla přijata po roce 1883, a je jedním z naplněných slibů prezidenta Cartera reformovat federální státní službu. Zákon umožnil větší volnost rozhodování (diskreci) federálních manažerů v oblasti personální politiky a zakotvil také ochranu práv federálních zaměstnanců před jejich zneužitím federálními manažery (což bylo určitou odezvou na ústavní krizi skandálu Watergate, kdy systém státní služby zneužíval prezident Nixon). K účelu ochrany zaměstnanců, kteří měli být potrestáni za disciplinární přestupky, zřídil zákon rozhodovací kvazisoudní instituci United States Merit Systems Protection Board. Zakotvil ochranu federálním zaměstnancům, kteří by upozornili na důkazy spojené s porušováním práva, zneužíváním manažerského postavení, velkým plýtváním zdrojů či zneužitím moci (jde o ochranu tzv. whistleblowingu, hovoří se o „whistleblower protection law“).

Pokročilejší reformy jsou ale spojovány především s tzv. „reinvenčí“ jejíž filozofie staví na NPM a je spojována s americkým bestsellerem *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* autorů Osborna a Gaebler (1993). Ve své publikaci tito autoři – především opět v souvislosti s cíli reformy federální vlády a jejich úředníků – zdůrazňovali, že pravidly svázaná správa musí být nahrazena flexibilním podnikatelským managementem, že mají být upřednostněny výsledky před procesy, a že praxe, která by byla nepřátelská myšlenkám efektivnosti, má být minimalizována. Praktické kroky reformy v duchu reinvence jsou spojovány s prezidentstvím Clintona a především s Al Gorem. Během období, kdy byl Gore viceprezidentem, byl (v březnu 1993) zahájen program iniciativy *National Performance Review* (NPR), jejímž cílem bylo během 6 měsíců přezkoumat federální vládu a identifikovat příležitosti snížení plýtvání a zlepšení managementu. Ačkoliv snižování stavů zaměstnanců bylo hlavním bodem reformy, mezi důležité nástroje, jejichž implementace měla snížit náklady na fungování federální vlády, bylo zjednodušení regulace veřejných zakázek a zavedení větší volnosti manažerů při nakupování. Kromě toho bylo také nařízeno, že federální úřady mají vypracovat tzv. plán služby zákazníkovi (*customer service plan*). Tato iniciativa, která šla do jisté míry ruku v ruce s požadavky tzv. *The Government Performance and Results Act* (GPRA, 1993), zahájila podle Kettla hlavní změnu způsobu, jak řada federálních vládních úředníků přemýšlela o svém fungování. Iniciativa přiměla vládní úředníky přemýšlet o potřebách občanů. GPRA vyžadoval, aby všechny federální úřady stanovily strategický plán svých aktivit a indikátory pro měření svých výsledků, a to do března 2000. Vycházelo se i z toho, že plýtvání a neefektivnost federálních programů podlamuje důvěru veřejnosti ve vládu.

V roce 1998 Gore změnil název programu na National Partnership For Reinventing a propagoval nový slogan „*America @ Its Best.*“. Využil nové motto internetového stylu, aby zdůraznil novou roli vlády v informačním věku – implementování technologií, které mohou zvýšit. Administrativa zaměřila většinu svých snah na 32 klíčových agentur („high-impact agencies“), které jednají nejčastěji s občany a kde chyby v reformě mohli podkopávat reformní úsilí. Hovořilo se o iniciativě „National Partnership for Reinventing Government“ a cíli vytvořit agentury, které budou zaměřeny na zákazníka, výkonnost a výsledky.¹¹

11 Seznam těchto agentur je k dispozici zde: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/appendix.html> (naposledy přistoupeno 21.7.2014).

3.2.2 Problémy a kritika NPM a post-NPM školy veřejné správy

3.2.2.1 (Good / New Public) Governance

Na kritice NPM byla postupem doby vybudována teorie, pro kterou se vžilo označování governance, nebo good governance. Někteří autoři tuto školu považují za nástupce školy NPM, resp. za směr (vlnu) post-NPM reformem veřejné správy. Je však nutné hned v úvodu zdůraznit, že škola governance se nesnaží plně nahradit NPM. Spíše přehodnocuje, co z něho se ukázalo jako použitelné (zde dochází k překrývání myšlenek obou koncepcí) a co již ne (co je pro NPM či praxi „challenge“), a to jak na základě povrchních argumentací, tak i závěrů hodnocení dosud proběhlých reformem. Efektivnost a kvalita se nevytratily z objektu zájmu, ale jsou postupně zastiňovány novými požadavky spojenými s vládnutím, partnerstvím, propojenou vládou, důvěrou a průhledností. „Proč se agenda reformem změnila právě tímto způsobem, však není dosud úplně jasné“ (Pollitt a Bouckaert, 2011).

Termín governance je obtížně přeložitelný do češtiny, i když někteří čeští autoři či platná česká legislativa (např. správní řád a v něm zakotvené principy) pracují s označením „dobré vládnutí“ či „dobrá správa“. Do obsahu slova „governance“ se promítá forma státu a její složky (forma vlády, státní režim a státní zřízení), tak jak se jim věnuje předchozí kapitola. V současnosti je **termín governance** obecně vymezován neutrálně jako způsob ovládání státu nebo organizace, tzn. způsob uplatnění moci ve správě při řízení veřejných záležitostí. Toto obecné vymezení koresponduje i s definicí OECD, kde je pojem governance užíván pro vyjádření způsobu, kterým společnost kolektivně řeší své problémy a uspokojuje své potřeby (viz např. OECD: Local Partnership for Better Governance, 2001). **Spojení good governance** potom - jako velmi normativní přístup (Drechsler, 2005a) - zdůrazňuje myšlenky demokracie řízení veřejných záležitostí spolu s nutností zavést a více podporovat možnosti participace občanů a zájmových subjektů v procesech rozhodování o veřejných záležitostech. Nejde přitom o jednotný přístup (neexistuje jednotná teorie good governance). Vychází se z myšlenky, kterou vyjadřuje Pomahač následovně: „*Problémem administrativního státu bylo především patrné selhání partnerství a participace, nikoli nápadný administrativní růst a nesnesitelná ekonomická náročnost.*“ (Pomahač a Vidláková, 2003, s. 63).

Zastánci přístupu (good / new public) governance ve veřejné správě vytykají konceptu NPM omezenost jeho zaměření. Zejména kritizují přílišnou (někdy podle kritiků NPM až demagogickou) **zaujatost soukromým sektorem** a volnost manažerů v něm. Připomeňme například tento názor Argyriadesse (2003, s. 525): „*Finance a ekonomie úplně zastínila politologii, právi, psychologii, filozofii a jiné přední příspěvatele teorií a praxi veřejné správy... V řadě zemí kult flexibility a upřednostňování*

výsledků před procesem, podporovaný NPM, přinesl negativní výsledky. Umožnil vybudování podmínek, ve kterých vzkvétala korupce, což se postupně stalo akceptovatelným v každodenním životě... Veřejný duch, soucit a tolerance, rovnost, solidarita a sdílená odpovědnost (pozn. jako určité tradiční hodnoty veřejné správy) nemají v tomto 'novém' hodnotovém systému žádné místo, v tomto systému kde 'svoboda' a 'demokracie' koexistují vedle sociálního darwinismu.“ Podle Samiera (2005) NPM svými 3E nahradil 3C tradiční správy - „conduct, code of ethics, and culture“ - volně přeloženo vázanost pravidly, etikou a správní kulturou.

Často bylo a je koncepci NPM a reformám prováděným v jeho duchu vytýkáno, že se snaží smazat specifika veřejné správy, protože považují management – i v duchu toho, že ho chápou jako obecně uplatnitelnou dovednost (a umění) řídit - za generický (tj. obecně využitelný bez ohledu na to, zda probíhá v soukromém, nebo veřejném sektoru). Jak soukromý, tak veřejný sektor slouží různým společenským zájmům a jejich naplňování vyžaduje odlišné dovednosti a respektování jiných hodnot (viz Lynn, 2003). Podobné požadavky zaznívaly i z úst klasiků managementu, např. Druckera či Mintzberga (viz Pomahač a Vidláková, 2003, s. 32).

Mezi obecné výtky NPM patří ty, které upozorňovaly, že změna zaměření NPM z procesu na výstup nebere v úvahu to, že **demokracie** je vlastně procesem, který vyžaduje partnerství a komunikaci při přípravě politiky, během její implementace a také vyhodnocování. Také Pollitt a Bouckaert (2004) v jejich vlivné knize zdůrazňují, že důležitou otázkou při studiu reformy public managementu je „*who is involved?*“ - kdo se podílí na reformě. Jsou to politikové, vrcholoví úředníci, experti z řad akademiků, mezinárodních (OECD) a nadnárodních institucí (EU) nebo konzultantských soukromých firem, občané? Kritika NPM zde někdy staví na tom, že manažerské změny v duchu NPM byly často realizovány top-down způsobem a především bez hlubších znalostí kapacit nižších úrovní, tj. jejich možností a schopností přizpůsobit se požadovaným změnám.

Literatura good governance **kritizuje úzké pojetí role občana v koncepci NPM**. Tato kritika je patrná v knize Roubana a kol. (1999), která upozorňuje na to, že NPM nahlíží na občany více v jejich ekonomické dimenzi – jako na plátce daní, a zanedbává sociální a politické dimenze konceptu občanství. Směr NPM staví občany do příliš úzké pozice spotřebitele/konzumenta a cena služby je závislá na jeho kupní síle. Zatímco jak kupující tak prodávající si mohou navzájem vybrat jeden druhého, přístup občana ke službám poskytovaným vládou je naopak založen na právech a potřebách (Argyriades, 2003). Občané mají být v duchu směru NPM konzultováni pouze jako uživatelé služeb a jejich role členů komunit, kteří se vyjadřují ke kvalitě života a podílejí se na designu politiky, jejím plánování a řízení byla v reformách v duchu NPM

ignorována a podhodnocována (Bovaird a Löffler, 2003). Na základě této kritiky požaduje přístup good governance renesanci statusu občana a demokratizaci řízení ve veřejném sektoru, tzn. větší zapojení občanů do řízení institucí veřejného sektoru.

Ve spojení s NPM je dále kritizováno, že například vytvoření agentur vedlo k **fragmentaci poskytování služeb**. Agentury byly podle této kritiky motivovány, aby se dívaly spíše na vlastní programy, než aby spolupracovaly při poskytování služeb s ostatními (Kettl, 2000). Nedostatky jsou spojovány také s konstrukcí hodnocení výkonnosti. Například v souvislosti s efekty **měření výkonnosti**, které bylo nastartováno iniciativou Next Steps, se někdy mluví o tom, že je dosud obtížné definovat cílové hodnoty ukazatelů, které by více reflektovaly klíčové aktivity agentur. Často se tyto ukazatele zaměřují na to, co je možné měřit, ne vždy však na to, co je důležité (hojně se v anglické literatuře diskutuje o problému řízení výkonu „what gets measured, gets managed“).

Kritika efektů NPM zaznívá i v souvislosti s decentralizací finančních a personálních záležitostí, a to především proto, že řada ministerstev nebyla ochotna s podobnými projekty začít. Zatímco dostali velkou volnost top manažeři agentur, mnohem menší volnost měli linioví manažeři (vedoucí oddělení). Literatura však často upozorňuje na větší rezistenci liniových manažerů vůči změnám. V USA se například snižování počtu zaměstnanců během reinvence liniových manažerů téměř nedotklo. Marketizační projekty zde také nevedly k adekvátnímu snížení jejich počtu – více zadávání práce na zakázku (contracting out) vedlo sice ke snížení řadových úředníků, došlo však k proporcionálnímu zvýšení vrcholových manažerů, kteří byli pověřeni vyjednáváním, sepisováním smluv a kontrolou jejich plnění.

Novozélandská reforma ukázala, že **účinnost reformy** do velké míry **záležela na tom, jakým způsobem byly implementovány**. Například **vymáhání odpovědnosti manažera** je mnohem složitější než vyjednání jeho smlouvy a vyžadování zpráv o výkonnosti. Očekávaných výsledků nebylo v případě některých organizací dosaženo, protože tyto organizace **nevěděly přesně, co se od nich vůbec očekává**. Manažeři si někdy stěžovali na to, že vláda je lhostejná k tomu, že nárůst jejich práce není dostatečně promítnut do **velikosti jejich rozpočtu**. Často upozorňovali na to, že není jasné, na základě čeho je stanovován jejich rozpočet či **odměna** (upozorňovali také i na nesoulad jejich odměny s ohledem na tržní cenu jejich práce), protože nezohledňují data o nákladech a výkonnosti, které bylo dosaženo. Rozdíly v odměnách manažerů zohledňovaly především velikost ministerstva, spíše než jejich výkonnost. Úředníci malých oddělení si stěžovali na zbytečnou **administrativní zátěž spojenou s reportingem**. Mezi obvykle zdůrazňovanými negativy byla také **nejasná specifikace výstupů**, které se očekávají. Komisař státní služby jako její manažer také ne vždy

dostatečně vyhodnocoval výkonnost manažerů ministerstev a zdráhal se propouštět ty z nich, kteří nebyli dostatečně výkonní¹², anebo nedostatečně odměňoval ty, kteří plnili své úkoly dobře. V manažerských postech byla také velká **fluktuace** (více viz Schick, 1996).

Hughes (2003) sám uznává, že NPM může být kontroverzní, může vést k problémům s **etikou** – například korupce anebo neefektivnost poskytování veřejných služeb, které se odvíjí od smlouvy mezi veřejnou správou a jiným poskytovatelem, kterou může podporovat utajování takovýchto smluv například z důvodu obchodního tajemství. Upozorňuje na to, že public management nutně neznamená všeobecné a nekritické převzetí praktik soukromého sektoru. Co NPM podle něho požaduje, je především nutnost rozvoje osobité a kreativní praxe řízení, která by neopomněla obecné požadavky kladené na management, zohledňovala rozdílnosti soukromé a veřejné správy, a nepopírala to, že výkon úřednické práce má také manažerský, nikoliv pouze administrativní rozměr (též Lynn, 2003). Nutnost přizpůsobení public managementu konkrétním podmínkám někteří zdůrazňují i proto, že filozofie NPM vedla někdy v praxi k tomu, že politiky reforem veřejné správy některých zemí (vlivem této reformní módy) spíše kopírovaly obsah politik NPM, aniž by se zaměřovaly na řešení domácích problémů (Barzelay, 2001). Tím mohly zbytečně vytvořit problémy nové. Podle Kettla (2000) faktický průběh reforem public managementu přinesl jednu důležitou lekci: strategie reformy managementu musí být v souladu s národním systémem governance – a aby administrativní reforma byla úspěšná, musí být podporována politickým systémem (nejlépe energickým a charismatickým leaderem). Průběh reforem ukázal také další fundamentální problém: **strategie reformy se sama neřídí**. Vyžadují energický management velmi zručnými public manažery (a to také proto, že například privatizace může proběhnout pouze jednou).

Ani koncepce good governance a nástroje, které k posílení demokratizace veřejné správy používá, však nejsou všelékem. Modelově můžeme její bariéry spojit s okolnostmi, kdy v praxi nejsou naplňována **kritéria kvalitní demokracie**, tak jak byla představena v předchozí kapitole. Kvalita good governance v praxi záleží na kvalitách politické reprezentace, uskutečňování občanských práv, neziskového sektoru a dostupných informací.

12 Schick (1996), který ve své zprávě vychází z rozhovorů s manažery federální správy a vlastních zkušeností, upozorňuje na to, že bylo obtížné propustit tyto manažery především uprostřed období, ke kterému se vztahovala jejich termínovaná smlouva. Propustit manažery je podle něho snazší v případě smluv na dobu neurčitou, jejich využitím by se však systém navrátil k situaci stálých vedoucích oddělení, kterou se reformy snažily odstranit.

3.2.2.2 Networks

Přístup sítí / síťování (networks) ve veřejné správě se především od 90. let minulého století v návaznosti na nezbytný požadavek vytvářet partnerství mezi veřejným a soukromým ziskovým i neziskovým sektorem. Opět nejde o ideově úplně nový a také o konsolidovaný přístup, protože škola networks je reprezentována řadou (někdy i protichůdných) přístupů (Pollitt a Bouckaert, 2011). Rozvíjí se také díky vývoji v oblasti nových technologií.

Škola networks klade do popředí požadavky na to, aby byla vláda více informována a pracovala s informacemi od klíčových stakeholders, tj. obecně těch, kteří jsou na činnosti veřejné správy zainteresováni a na které rozhodování veřejné správy především dopadá (kromě politického vedení občanů, zákazníků, zájmových skupin apod.). Síťování veřejné správy s ostatními aktéry, které ovlivňují kvalitu života, nebo jsou příjemci veřejných služeb, má přinést interaktivnější vládní a kooperativní tvorbu a implementaci veřejných politik (Torfing, 2012).

Co se týká organizace veřejné správy, literatura networks upřednostňuje flexibilnější formy - samoseorganizující sítě (self-organizing networks), spíše než hierarchii, nebo tržní či kvazimechanismy, na kterých staví NPM. Pollitt a Bouckaert (2011, s. 20) shrnují různorodost literatury networks následovně - Někteří autoři upozorňují na to, že v realitě je řada sítí organizována jedním nebo dvěma dominujícími členy. Jiní jsou toho názoru, že svou podstatou jsou sítě založené na dobrovolnosti. Jiní upozorňují, že členství v určité síti je v praxi nezbytné, pokud chce organizace přežít. Řada autorů upozorňuje, že sítě jsou především horizontální, což má kontrastovat byrokratickým hierarchickým strukturám. Existují však případové studie, které upozorňují, že některé sítě mají de facto jednoho klíčového hráče, od kterého se odvíjí činnost.

Obecně se však ve škole sítí ve veřejné správě vychází z toho, že problémy, kterými se má veřejná správa zabývat, nemohou její organizace řešit samy pouze svými silami a model samostatných organizací, které stanovují svou politiku v izolaci, je proto zastaralý a nereflektuje aktuální přístupy k zabezpečování veřejných služeb. Stejně tak je zastaralý pohled na vládu jako na vrchol společenské pyramidy (Koppenjan a Klijn, 2004, in Pollitt a Bouckaert, 2011). Hovoří se o „governance networks“ jako o mechanismu, prostřednictvím kterého jsou aktivitami aktérů z oblasti veřejného i soukromého sektoru (za koordinace institucí/institucemi veřejné správy a v mezích existujícího práva) plněny funkce veřejné správy a řízení společnosti. Vychází se z toho, že jednotliví aktéři jsou na sobě vždy do určité míry závislí, a musí proto spolu vyjednávat, a lepších výsledků mohou dosahovat sdílením informací, znalostí a idejí, lepší koordinací vzájemných aktivit, nebo spoluprací na hledání společných cest řešení problémů (Torfing, 2012). Realita sítí také může být viditelnější v územní

správě - na úrovni měst či regionů, spíše než na úrovni národní. Role státu / veřejné správy tak může být „omezena“ na koordinaci sítí, které plní úkoly veřejné správy, někdy se hovoří také o vládnutí bez vlády (ang. governance without government, nebo též hollowing out of the state).



Otázky a úkoly:

- Jaké školy public managementu jsou v současnosti diskutovány? Jednotlivé školy charakterizujte. Komentujte jejich společné a odlišující prvky. Využijte zdroje v čítance, případně relevantní články, které jsou k dispozici na internetu.
- Jaké cíle zaznívaly v reformách veřejné správy, které jsou spojovány s koncepcí NPM?
- Jaké funkce manažera veřejné správy očekávala novozélandská reforma (viz SCHICK, A., 1996, v elektronické čítance v rámci pasáže The Chief Executive: Superperson as Manager, s. 46 - 49)?
- Vysvětlete, jaké požadavky na strategické plánování a roční plány a zprávy výkonů zakotvuje GPRA (viz Section 3 a Section tohoto amerického zákona, který je k dispozici v elektronické čítance k přednášce).
- Jaké problémy jsou spojovány s praxí reformem, které proběhly v duchu NPM?
- Vysvětlete cíle školy Governance.
- Vysvětlete cíle přístupu Networks.

3.3 SPECIFIKA REFORMEM VEŘEJNÉ SPRÁVY V POST-KOMUNISTICKÝCH ZEMÍCH JAKO VÝCHODISKA ŠKOLY NEO-WEBERIÁNSKÉHO STÁTU

3.3.1 Reformy v regionu střední a východní Evropy

Přes rozdílná východiska reformem v postkomunistických zemích regionu střední a východní Evropy (reformy v moderním smyslu mohly začít až po pádu totalitního režimu v devadesátých letech a vyžadovaly transformaci totalitní správní kultury na moderní a psychologie společnosti, jejíž vypořádávání se s pádem komunismu patrně přetrvává dodnes) můžeme dnes tvrdit, že pojetí jejich reformem je často podobné jako u západních zemí. Je nutné si ale také uvědomit, že reformní procesy v jednotlivých skupinách (vyspělé demokracie vs. tranzitivní země) nejsou zdaleka homogenní. Přestože mohou existovat společné principy (v evropském regionu se

pracuje s principy *European Administrative Space*), hledání cest, jak jich dosáhnout, se může mezi státy i výrazně lišit, a je otázkou, do jaké míry je i v rámci EU kvůli přetrvávajícím specifickým veřejných správ států, které ji tvoří, následována dobrá praxe, kterou se snaží šířit instituce EU i OECD.

Specifika reforem zemí post-komunistických států střední a východní Evropy spočívá mimo jiné v tom, že se musely (a často dosud musejí) vypořádat s jednou charakteristikou jejich reforem, která je odlišuje například od reforem v zemích dřívější EU-15: i vlivem touhy po evropské integraci probíhala realizace reforem velmi rychle (Bouckaert hovoří o „drastických“ změnách), reformy byly někdy prováděny uchvátaně, bez kvalitního zpracování zásadních strategií, což vedlo k dalším změnám již přijatých reforem a to se projevovalo v následných novelizačních směrších. Základní odlišností reforem post-komunistických zemí a reforem, které probíhaly ve vyspělých demokraciích, je to, že ve stejném čase (téměř okamžiku) mělo dojít k vytvoření politické demokracie a implementaci principu efektivity a účinnosti (Bouckaert a kol., 2008).

Nosným tématem první dekády reforem post-komunistických zemí byla **demokratizace** - obnovení a rozvíjení praxe nástrojů demokracie po pádu totalitního režimu, která s sebou přináší i označení „transformace“ pro první fáze reforem v post-komunistických zemích. Například Hesse (1998) rozlišuje následující čtyři (modelové) **fáze reformního procesu v zemích střední a východní Evropy (SVE)**:

1. **Transformaci** – během této počáteční fáze se hroubí starý právní, politický a ekonomický rámec a začínají se vytvářet nové struktury a instituty (např. o pluralitní politický systém, pravidelné svobodné volby) a dochází k revizi obsahu veřejného sektoru.
2. **Proces konsolidace**, během kterého vzrůstá politická stabilita, která dovoluje systematictěji přistoupit k deetatizaci, privatizaci a vytváření tržních struktur. Přestože dosud nedochází k vymezení hranic mezi legislativou a exekutivou a politikou a správou, začínají se objevovat první výsledky ekonomické transformace.
3. **Modernizaci** – Ta je nastartována díky větší stabilitě jako výraz potřeby vytvořit odpovídající institucionálního uspořádání a zapojit dobrou praxi na všech úrovních a ve všech odvětvích veřejného sektoru.
4. **Adaptaci** - jako (především) přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlakům na reformu spojeným s přípravou na členství v Evropské unii.

V současnosti je v některých oblastech vývoje možné po adaptaci znovu spatřovat modernizaci, která ve vyspělejších demokraciích nadále pokračuje. Níže se dotkneme nejdůležitějším směrům reforme zemí SVE.

Decentralizace rozhodování v oblasti public managementu a především **posílení místní samosprávy** jako specifického výrazu demokracie se staly klíčovými úkoly reformy politického a administrativního systému v zemích střední a východní Evropy po roce 1990. Jedním z hlavních výsledků reformy bylo zrušení monopolu centrální úrovně na rozhodování o otázkách přímo spojených s místním rozvojem. Decentralizace však sama o sobě negarantuje vyšší kvalitu veřejné správy, místní samosprávy jsou stále v zemích střední a východní Evropy něčím novým a navzdory významnému pokroku se občané stále musí ještě učit, jak má vypadat fungování místních věcí veřejných (Prokop, 2003). Decentralizace úkolů nebyla také dostatečně doprovázena decentralizací fiskální.

Důležitým cílem reformy byla také **depolitizace a profesionalizace úředníků na všech úrovních veřejné správy**. V období komunismu státní služba nebyla „profesionální“, protože nevyžadovala zvláštní vzdělání nebo schopnosti a nepůsobila v souladu s etickými standardy. Výběr a postup zaměstnanců byl prováděn v souladu s loajalitou ke komunistickým myšlenkám a osobními vztahy s přímými nadřízenými. Profesionální etika úředníků se rovnala oddanosti komunistické ideologii. Na určitém stupni kariérního postupu se úředník často musel stát členem komunistické strany. Osobní hodnocení, pokud vůbec existovalo, bylo jen symbolické a souviselo s ideologií. Zaměstnanci státních institucí neměli sloužit zájmům občanů země, ale plnit instrukce komunistické strany. Současně neexistovaly žádné pobídky pro zvýšení efektivity úředníků nebo pro diskusi občanů a úředníků o možnostech zlepšení poskytování veřejných služeb. Výsledkem komunistické tradice a psaných i nepsaných pravidel a praxe bylo odcizení úředníků od občanů a občanů od státu. Od počátku devadesátých let směřovalo úsilí ve všech zemích střední a východní Evropy ke zřízení nových demokratických vládních struktur a ke vzniku přístupné, transparentní, profesionální a efektivní státní služby. Reforma státní služby však zůstala ve stínu politických a ekonomických reform. Rozvoj personální politiky nepatřil k politickým prioritám v žádné ze zemí tohoto regionu a ve většině zemí byla příslušná legislativa, která měla praxi podporovat, až záležitostí prvních let nového tisíciletí (Randma, 2003).

Nemec (2003) upozorňuje na to, že prioritou reformy veřejné správy komunistických zemí se nestal **finanční management** a po dlouho dobu (a v určité míře i dosud) zůstávaly základní znaky finančního managementu v zemích CEE stále v mnohém podobné bývalému socialistickému přístupu (dominance inkrementálního

a krátkodobého rozpočtování, přetrvávání brutto-rozpočetnictví, subjektivní a ne-transparentní alokace zdrojů, kontrola shody a výstupů, spíše než kontrola výsledků). To podle něho způsobilo výrazné zpomalení celého procesu reformy veřejné správy a také vedlo finanční manažery ve veřejných organizacích k uplatňování následující „klasické rozpočtové strategie“:

1. Požaduj více zdrojů, než potřebuješ, tvůj požadavek bude určitě krácen.
2. Utrať všechny alokované zdroje do konce rozpočtového období, zejména v případech, kdy není možný transfer ušetřených zdrojů do následujícího období (když ušetříš, riskuješ snížení limitu v následujícím období).
3. Lobuj po celé rozpočtové období za přidělení dodatečných zdrojů.

Řadu z výše uvedených cílů reforem veřejné správy post-komunistických zemí předpokládalo zapojení post-komunistických zemí do **Evropské unie**. Základní kritéria připravenosti na členství v EU jsou obsažena v tzv. **kodaňských kritériích**, které byste již měli znát. Případně si je nastudujte. Reformy vždy v regionu SVE nepřinesly to, co se od nich očekávalo, a to mimo jiné také proto, že jednotlivé projekty EU nebyly navzájem koordinovány, což se promítlo i do zbytečně velkých nákladů implementace změn. Zpočátku také neměli zahraniční experti, kteří měli v zemích SVE při implementaci projektů asistovat, dostatečné povědomí o jejich domácí situaci. Proto také nemusela doporučovaná řešení odpovídat domácí situaci a domácím potřebám (Dunn, Staroňová a Pushkarev, 2006). Kritizována je také obecnost a vágnost kodaňských kritérií a to, že nebyla specifikována dalšími ukazateli (Bouckaert a kol., 2008).

Reformám veřejné správy zemí SVE bývá vyčítán jejich **legalistický charakter** - reforma je pojmána jako pouhá změna zákonů a nevěnuje pozornost politickým, ekonomickým a manažerským faktorům, které ovlivňují procesy zavádění zákonů do praxe (Dunn, Staroňová a Pushkarev, 2006). Bývá také upozorňováno na to, že **NPM není dosud plně kompatibilní** s prostředím veřejné správy zemí SVE, protože jim chybí solidnější základ (zakořeněné demokratické instituce a také pevnější administrativní struktury se stabilními profesionály), na kterém byly reformy NPM realizovány v západních zemích (reformy se měly týkat způsobu managementu, který neexistoval. Proto zde byla mnohem více použita **metoda pokusu a omylu** než v západních zemích). Nestabilita vlády se promítla do nestability manažerských pozic a k tomu, že úředníci, kterých se měly reformy týkat, uplatňovali taktiku „wait and see“ (počkej, k reformě stejně nedojde). Mezi nedostatky zaznívá také **nedostatečné konzultování změn se stakeholdry**, kteří nejsou na druhé straně navyklí participovat na rozhodování o veřejných záležitostech na centrální, ale i místní úrovni (Bouckaert a kol., 2008).

Podle shrnutí Nemce (2008) byly sice správní reformy zemí střední a východní Evropy především „home-grown“ – vyrostlé doma a přizpůsobené vždy domácím specifickým, výzkum však naznačuje to, co bylo součástí shrnutí praxe reforem public managementu západních zemí Pollittem a Bouckaertem (2004) – že patrně všechny reformy byly realizovány rozhodnutím elit a přístupem top-down. Reformy měly zprvu velkou podporu občanské veřejnosti, postupem doby však důvěra občanů v jejich vlády klesala. Nemeček upozorňuje na to, že po vstupu do EU evropský tlak k reformám polevil a reformy veřejné správy nabývaly „dobrovolnějšího“ a národně-motivovaného charakteru. Některé ze zemí pokračovaly v úsilí realizovat komplexnější reformní plány (např. Litva a Lotyšsko), jiné výrazně zpomalily a místo vyžadovaných komplexních reforem se zde udály spíše malé změny (např. Slovensko a Česko). Jedním z důvodů těchto rozdílností mohl a může být podle Nemce způsob financování ze strukturálních fondů v období 2007-2013, který je vázán na zdokonalení kapacit vlády a efektivnost veřejné správy, což podle něho komplexní reformní opatření činí obtížně financovatelnými z externích zdrojů. Nemeček dále podotýká, že řada reforem veřejné správy zemí střední a východní Evropy měla charakter přístupu „pokus – omyl“. Nadále je podle něho v řadě zemí regionu role občana ve fázi formulaci politik velmi omezená. Řada zemí také dosud vykazuje relativně velkou míru korupce.

Trendům správních reforem v zemích střední a východní Evropy se aktuálně věnuje publikace *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe* (2008). Bouckaert, který zde trendy reforem popisuje i s ohledem na jeho poznatky týkající se reforem západních zemí (viz výše představená komparativní studie Pollitt a Bouckaert, 2004), upozorňuje na to, že pro vývoj – „trajektorii! - reforem zemí střední a východní Evropě byla podobně jako v případě západních zemí někdy (a někdy i vlivem integrace a požadavků přípravu veřejných správ na europeizaci) charakteristická spíše **metoda akce-reakce, kde řešení problému přineslo problémy a proto cíle dalších změn**. Někdy byl proto „lék“ horší než sama nemoc. Proces (slovy citovaného autora „řetězec“) problém-řešení v rámci reforem veřejného sektoru schématicky ukazuje na následujícím obrázku č. 2 (srovnej Bouckaert, 2008, s. 18 – 22).

Bouckaert velmi kriticky a skepticky vysvětluje trajektorii znázorněnou uvedeným schématem následovně:

1. Počáteční situace je vnímána jako problém. Od 80. let 19. století reagovaly státy (západní Evropy) tak, že chtěly napravit, modernizovat, učinit tržním nebo minimalizovat své veřejné sektory. To vedlo k přijetí řady přijatelných „řešení“ vnímaných problémů, které v praxi byly příliš extrémní, nebo neakceptovatelné a způsobily určité dysfunkce. Dysfunkční tlak a specializace přinesla ztrátu kontroly. Sady řešení, které byly přijaty, aby řešily problém, byly založeny na mecha-

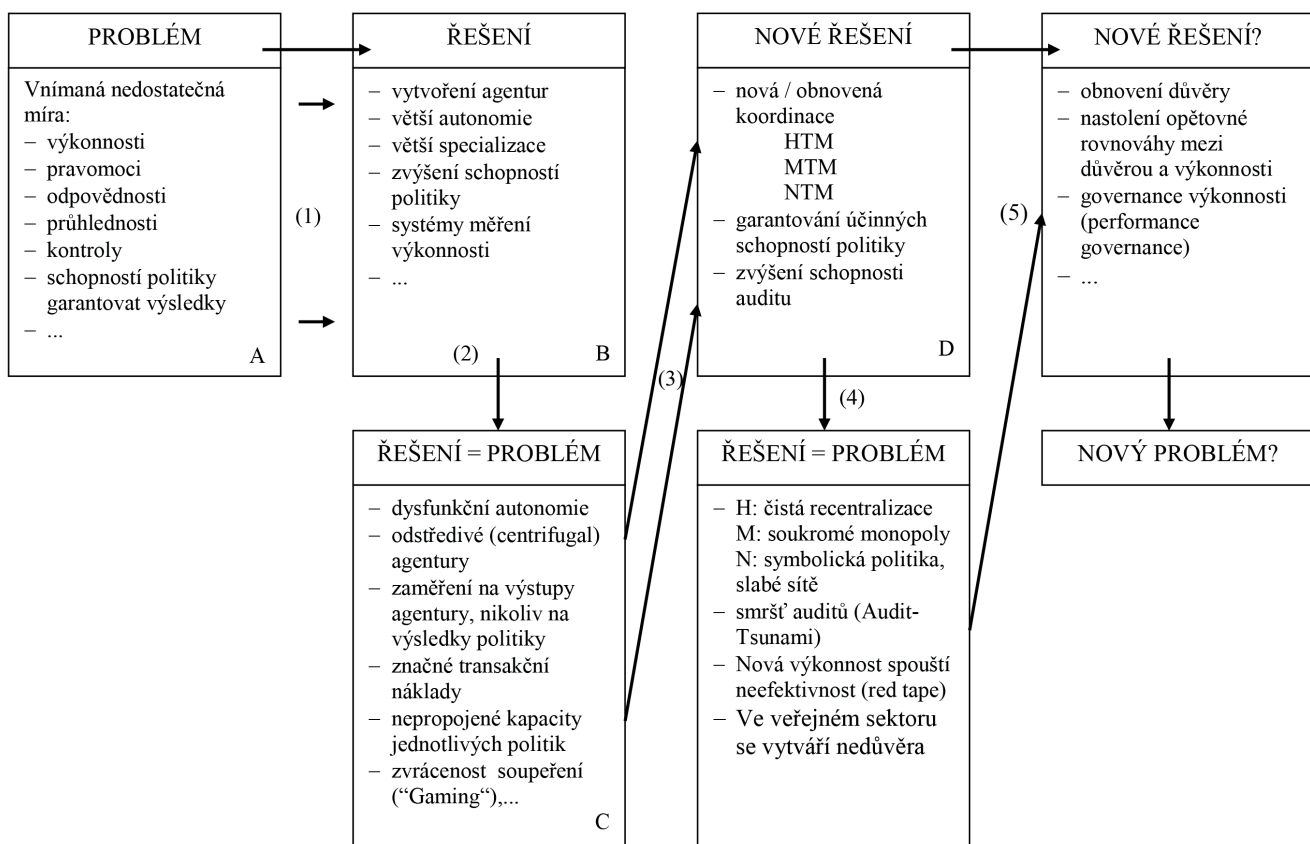
nismech (a s nimi souvisejících nástrojích) hierarchie, trhů nebo sítí. Konkrétně mechanismy založené na trhu (MTM; market-type mechanisms) a mechanismy založené na sítích (NTM; network-type mechanisms) měly napomoci především z toho důvodu, že se zdály být užitečné kvůli své větší kompatibilitě s organizační autonomií.

2. Realizace řešení přinesla dysfunkční autonomii – např. problémy s garantováním výkonnosti, odpovědnosti, průhlednosti, možnosti funkční kontroly a také se zachováním dostatečné schopnosti vytvářet a realizovat politiky (policy capacity). Autonomie se stala cílem jako takovým a ústřední vláda ztratila kontrolu nad „centrifugal families of organisations“ – decentralizací vzniklými organizacemi s odstředivými sklony. Smluvní mechanismy se zaměřovaly na měřitelné výstupy, které se promítly i do bonusového systému. To vedlo k zaměření činnosti agentur na výstupy spíše než na výsledky politiky. Nebylo jasné, jestli a jak některé výstupy přispívají dosahování výsledků. Proces přinesl velké transakční náklady v transakcích mezi jednotlivými komponentami politického cyklu a také mezi agenturami a autonomie vedla k roztržení normálního procesu od návržení, přes implementaci k hodnocení. Logický řetězec tvorby, implementace a kontroly politiky se stal sekvencí nabídky a poptávky kdy jednotlivé součásti systému realizace politiky soupeřily mezi sebou – byly určitými protihráči. Vůdčím principem nebyla realita správní nebo společenské přidané hodnoty, ale její odvození z lepších čísel jednotlivých indikátorů.
3. Problémy způsobené řešením problémů původních odstartovaly nová „řešení“, která se zaměřovala na obnovení koordinace mezi ministerstvy a agenturami, nebo mezi agenturami s využitím obnovení mechanismů hierarchického typu (HTM, hierarchy-type-mechanisms), stejně jako mechanismů typově tržních (MTM) nebo mechanismů sítí (NTM). Schopnost tvorby a realizace politiky mělo zvýšit např. hodnocení jdoucích napříč organizacemi v rámci určitých území nebo audity. Vnitřní audit se stal separovanou součástí vnitřních kontrolních systémů. Externí audit byl rozšířen a rozvíjel se tak, aby auditování pokrývalo všechny aspekty výkonnosti, včetně kvality indikátorů a dat. Klíčovou otázkou bylo, zda tato „řešení“ vygenerují nové problémy.
4. A nová řešení podle Bouckaerta nové problémy opět vygenerovala. Ryzí recentralizace byla nefunkční, MTM přinesly někdy pouze změnu monopolu veřejného k monopolu soukromému, NTM se v řadě případů staly pouze měkkými a symbolickými mechanismy (příklady dobré praxe Bouckaert spojuje s holdingovými strukturami, konsolidovanými rozpočty, regulovanými trhy telekomunikací, pošty a energií atp.). Vnímaný problém s indikátory, cíli, nebo audity přinesl další

indikátory, další cíle a další (především interní) audity (Bouckaert podotýká: „One could sometimes consider a mushrooming of indicators and objectives, and an audit tsunami.“). Výkonnost jako princip organizování kontrolního systému nahradila důvěru, vnitřní důvěru a standardem se stala nedůvěra existující ve veřejném sektoru: nedůvěra mezi ústřední a místní vládou, mezi ministerstvy a agenturami, mezi liniiovými odděleními a horizontálními odděleními, mezi politiky a úředníky.

5. Řešení, která opět přinesla problémy, vyžadovala nová řešení. Klíčovým heslem se stalo obnovení důvěry ve veřejném sektoru, nikoliv pouze občanů ve svou vládu a úředníky. Výkonnost měla také reflektovat požadavky (good) governance. To s sebou podle Bouckaerta přinese do budoucna opět problémy nové.

Obrázek 1 – Schéma řetězce problém-řešení v reformách veřejného sektoru Bouckaerta (2008)



Bouckaert je toho názoru, že podobný mechanismus řešení-problémů je charakteristický pro řadu zemí OECD. Vede k diskuzím o dobré praxi a učení se jejím charakteristikám a potřebnosti preventivního kritického nazírání na nástroje, které mají být na reformu implementovány. Bouckaertův řetězec vysvětluje vlastně přechod od new public managementu ke good governance – od decentralizace a deregulace a volnosti manažerů, k většímu dohledu na ně.

3.3.2 Škola neo-weberianského státu

Především kvůli specifickým praktickým reformám veřejné správy v post-komunistických zemích je dnes (resp. několik posledních let) diskutována relevantnost **školy neo-weberianského státu** (neo-weberian state, NWS).

Max Weber (1864 - 1920) chtěl na svém ideálním typu byrokracie ukázat, jaké možnosti jsou potenciálně ukryty v racionálnějších formách správy právě v porovnání se správními systémy, které převládaly v podmínkách tradičního panství. Zkoumal v širokém historickém záběru typické způsoby, jimiž mohou být lidé hromadně organizováni za účelem dosažení specifických cílů (Keller, 2001). Jeho model je modelem, ke kterému - na základě historických zkušeností - veřejná správa tenduje (Drechsler, 2005a). S moderní byrokracií Weber spojoval následující znaky, které přináší racionálnost řízení masově průmyslového státu prostřednictvím byrokratických struktur (Weber, 1997):

- platí princip vymezených úředních kompetencí, upravených zákony a správními nařízeními, pravidelné a plynulé plnění takto rozdělených povinností se plánovitě pojišťuje tím, že se k tomu ustanovují osoby s předepsanou kvalifikací;
- platí princip úřední hierarchie a instančního postupu, tzn. pevně stanovený systém nadřízenosti a podřízenosti; vyšší dohlíží na nižší. Systém, který ovládanému též skýtá pevně vymezenou možnost odvolávat se od nižšího řádu k vyšší instanci. V plně rozvinutém typu je úřední hierarchie uspořádána monokraticky. Podle hierarchické struktury úřadů prochází úředník kariérou od míst nižších, méně významných a méně honorovaných, k místům vyšším;
- moderní úřadování se zakládá na spisech (aktech), které se v prvopise nebo v konceptu uchovávají (archivují), je oděleno od soukromého života; úřední funkce je povolání, jmenování do úřadu nadřízenou instancí je podmíněno předepsaným vzděláním a předepsanými odbornými zkouškami, úředníkům úvazek má povahu pracovní disciplíny;
- moderní úředník nemá být volen - „Úředník volený občanstvem není již postava čistě byrokratická. Samozřejmě formální volba vždycky neznamená, že se za ní neskrývá jmenování... ustavení úředníka volbou modifikuje tuhost hierarchické podřízenosti. ... Úředník zvolený těmi, které ovládá, je značně samostatný vůči úředníkovi instančně mu nadřízenému, protože jeho pozice se neodvozuje „shora“, ale „zdola“, respektive nikoli od nadřízené úřední instance, ale od partajních vládců..., kteří určují jeho další kariéru. Jeho kariéra nezávisí na jeho představených ve správní službě, anebo na nich nezávisí nejvíc... Lidoví voliči, tedy neoborníci, se mohou přesvědčit o míře odborné kvalifikace svého kandidáta do úřadu až po zkušenostech, které pocítí sami na sobě... dodatečně.“

- k úřadování, zvláště je-li to úřadování specializované - a takové je pro moderní dobu příznačné - se obvykle vyžaduje odborné vzdělání;
- v rozvinutém úřadování se vyčerpává veškerá pracovní síla úředníka, i když je povinná pracovní doba v kancelářích vymezena;
- úředníci si při své činnosti vedou podle obecných, víceméně pevných, víceméně kompletních naučitelných pravidel, osvojování těchto pravidel se ustavuje ve zvláštní nauku (právní věda, případně spravověda, kancelářská nauka), které se úředníci učí.

Tyto znaky mají přinést větší rychlost a rozsah veřejné správy a předpověditelnost a nákladovou účinnost fungování státu (Drechsler, 2005b).

Neo-weberianská škola zdůrazňuje odlišnosti veřejné a soukromé správy a v souladu s původním přístupem Maxe Webera roli silného státu, dobrého práva a veřejné správy. Do určité míry se vyhraňuje vůči NPM. Staví na požadavku, aby byla tradiční byrokracie modernizována způsobem, který zvýší její profesionalitu, efektivnost a přátelskost k občanovi. Posílení role moderního správního práva, které zakotvuje základní rámec vztahů občan-stát, má spolu s profesionalizací tradiční byrokracie a zakotvením hodnot moderní správní kultury přinést větší právní jistotu (předpověditelnost fungování veřejné moci a společnosti) a také pevnější základy pro kvalitnější formulování a implementování veřejných politik a následnou implementací dalších a hlubších reforem.

Škola neo-weberianského státu totiž zdůrazňuje, že tato pevnější základna (stabilně fungující veřejná správa a politické vedení) v počátcích reforem v post-komunistických zemích chyběla (avšak podle některých dokonce dosud, což se promítá i do vymezování východisek aktuálních reforem, a to např. i v ČR). To neumožňovalo také účinněji využít nástrojů NPM, které byly implementovány v rámci reforem ve vyspělých zemích, protože „NPM nepřináší silný stát, který dokáže řídit řadu vnitřních a vnějších výzev, kterým čelí nově nezávislé státy, včetně sporů etnických skupin, hyper-pluralistických systémů politických stran, slabých systémů regulace hospodářství a zdravotnictví“ (Dunn a Miller, 2007, in Randma-Liiv, 2008). Dříve než budou moci využít vlády zemí SVE výhodu flexibility správního systému, musí získat kompetence a zkušenosti spravovat (Randma-Liiv, 2008).

Kvůli chybějícím zkušenostem a kompetencím literatura často nedoporučuje zemím SVE deregulovat, přestože to pro ně a pro jejich občany může být lákavé s ohledem na velkou míru regulace společnosti a veřejné správy během totalitního období. Vyšší volnost v řízení lidských zdrojů a liberalizace podmínek zaměstnávání by v kontextu SVE mohla na-

příklad přinést ještě větší politizaci (míru vlivu politiků na výkon veřejné správy a obsazování pracovních pozic v ní), zvýšení korupce a propojení politiky a byznysu. Jenom silný stát, nikoliv deregulované sítě, může také přijímat a prosazovat rámec pro fungování trhu, který se projevuje i v účinnosti privatizování apod. (Randma-Liiv, 2008).

Drechsler (2005a) vyjmenovává následující „neo“ elementy neo-weberiánské školy veřejné správy:

- posun od vnitřního zaměření na byrokratická pravidla k externímu zaměření na plnění potřeb občanů. Hlavní cestou zde není využití tržních mechanismů, ale především vytvoření profesní kultury kvality a služby;
- doplnění (nikoliv nahrazení) role zastupitelské demokracie řadou nástrojů pro konzultování s občany a jejich přímé zastoupení v rozhodovacích procesech o veřejných záležitostech;
- v případě řízení zdrojů je novým prvkem požadavek modernizovat relevantní legislativu, která má přinést větší důraz managementu na výsledky spíše než na pouhou korektnost spojenou s následováním právem nastavených procedur; to má podpořit také lepší ex post kontrola veřejné správy;
- profesionalizace úředníků takovým způsobem, aby úředník nebyl pouhý expert na právo, které je relevantní pro jeho činnost, ale aby byl profesionálním manažerem, který se orientuje na plnění potřeb občanů/zákazníků.

Hlavní odlišností mezi západními vyspělými demokraciemi a státy SVE bylo to, že základní reformy probíhaly v době, kdy se transformoval jejich politický systém. Post-komunistické státy tak chtěly mít moderní systémy řízení, aniž by dříve vytvořily pevný základ pro následný vývoj demokracie - klasickou hierarchicky strukturovanou veřejnou správu a s ní související systém odpovědnostních vztahů. I proto přinesly reformy v regionu SVE mezi hlavními viditelnými efekty především institucionální změny, tj. změny v organizačním nastavení veřejné správy, vytvoření samospráv, redefinování úkolů jednotlivých součástí veřejné správy - státní správy a samosprávy - a vztahů mezi nimi, včetně vztahů majetkových po nástupu nového režimu. Randma-Liiv (2008) upozorňuje, že reformy veřejné správy v regionu SVE jsou spíše podobné procesu vytváření veřejné správy, než reformování veřejné správy v klasickém smyslu, protože od začátku 90. let 20. století bylo hlavním úkolem reforem zemí SVE vytvořit veřejný sektor, spíše než redukovat veřejnou správu i prostřednictvím restrukturování apod. Vytvoření stabilního základu veřejné správy má také přinést větší a lepší horizontální a vertikální koordinaci politik, která ve státech regionu SVE dosud často chybí, což přináší neefektivnost a neočekávané efekty reforem a implementace veřejných politik.



Otázky a úkoly:

- Čím jsou specifické reformy veřejné správy v post-komunistických zemích? Shrňte požadavky na jejich reformy, které vyvstaly s jejich úsilím vstoupit do EU (využijte i zdroje z e-čítanky - konkrétně dokument SIGMA).
- Vysvětlíte model Neo-weberianského státu. Využijte i zdroje z e-čítanky ke kapitole (zejména článek autorky Randma-Liiv).
- Na jaké problémy současné české veřejné správy upozorňují aktuální dokumenty vlády a Ministerstva vnitra? (komentujte, uveďte zdroje, ze kterých vycházíte)
- Naleznete programový dokument současné správní reformy Vámi vybraného post-komunistického evropského státu (zapamatujte si zdroj). Shrňte, s jakými východisky a cíli reforem se v dané zemi pracuje, a pokud je to na základě dostupných informací možné konstatovat, shrňte, jaké nástroje mají dané cíle realizovat.

3.4. PROBLÉMY SPRÁVNÍCH REFORM

Literatura z oblasti reforem veřejné správy a srovnávací správní vědy vyjmenovává kritické prvky procesu reforem, a to ve svých komentářích chyb, kterých se reformátoři dopouštějí a jež mohou mít kritické důsledky pro úspěšnost reformy. Vytýkané nedostatky lze například podle Vidlákové (in Pomahač a Vidláková, 2002) zařadit do následujících sedmi skupin:

1. **Špatný start a průběh reformy** - reformátoři musí být přesvědčeni o tom, že reformy jsou proveditelné a praktické a že zlepší současnou situaci. Proto musejí znát základní fakta o vlastních návrzích, znát jejich jasné přednosti i jistá úskalí. Doporučuje se též dostatečná znalost historie, a to nejenom správních tradic a jejich vývoje, ale též znalost předchozích reformních pokusů včetně významných osobností, jež se v nich účastnily, a zpětná vazba úspěchů, případných selhání těchto pokusů. Dobrý začátek je důležitý pro další úspěch reformy a je schopen prosadit i kontroverzní program. Při realizaci je třeba důkladně rozumět rozdělení kompetencí a odpovědnosti, existujícím flexibilitám, koordinaci a integrace stejně jako problematice správného načasování a budování potřebných vztahů po období nedůvěry. Častou obtíží je nedostatek finančních a jiných zdrojů. Kontinuita reforem vytváří též únavu ze změny. Překonání této obtíže podle Vidlákové vyžaduje angažované manažery, kteří jsou schopni udržet reformu v akci tak, že organizace absorbuje změny i po delší dobu.

2. **Imitace, nikoli inovace** - velmi často dochází k tomu, že se okopírují reformy, které se osvědčily jinde, aniž se věnuje pozornost tomu, zda mohou být úspěšné i v jiném prostředí a za jiných podmínek. Pozorovatelnou skutečností je zde to, co bývá někdy nazýváno jako tzv. *institucionální xerox*, někdy též „imitovaná evoluce“. Tento problém je používán k vyjádření skutečnosti, kdy se v rámci institucionálního evolucionismu klade důraz na potřebu co nejrychlejšího a vcelku bezproblémově chápaného „okopírování“ všeho toho, co je známo a co se osvědčilo jinde (často bez hlubší analýzy aplikovatelnosti na vlastní, tzn. někdy velmi rozdílné, podmínky). Imitace není podle Pomahače a Vidlákové sama o sobě špatná a učení se z cizích vzorů (benchmarking) se doporučuje, ale vždy by měla být doplněna o určitou kreativitu a originalnost vyhovující řešení situaci, která je alespoň do jisté míry jedinečná a neopakovatelná. Navíc při mechanickém přejímání zahraničních písemných zpráv o reformách veřejné správy může dojít k fatálním chybám vzniklých špatným překladem nebo nepřesnou interpretací institutů, jejichž postavení i funkce, jež plní v zemi původu, mohou být odlišné.
3. **Nesprávná diagnóza** - efektivní výsledky jsou podmíněny realistickým vyhodnocením situace. K ní je zapotřebí dobrá znalost faktů... Je pravda, že administrativní situace jsou velmi složité a že špatnou diagnózu nelze lehce odhalit. To potvrdí až vlastní realizace reformy, ale to může ještě zhoršit situaci. Proto je třeba dbát na to, aby nebyly stanoveny nesplnitelné cíle reformy, tj. takové, na které správní systém nemá kapacitu.
4. **Nerozhodný přístup** - někdy se reformátoři nejsou schopni dohodnout sami mezi sebou o rozsahu reformního programu a množství změn v něm navrhovaných, o jejich vzájemných preferencích i o detailizaci jednotlivých specifických návrhů.
5. **Chyby v plánování** - příprava reformy předpokládá zpracování koncepce, která obsahuje cíle, určitou analýzu a návrh procesů, jež mají vést k dosažení cíle. Koncepce však musí obsahovat i podrobné časové rozplánování jednotlivých dílčích sekvencí. Čím rozsáhlejší a inovativnější jsou navrhované reformy, tím podrobnější evaluaci a plánování jednotlivých postupů vyžadují. Vidláková upozorňuje na neopomenutí sekvence reformy – návaznosti reformních kroků, která je značně obtížná, a proto je třeba ji dostatečně plánovat.
6. **Nedostatek zpětné vazby a monitorování** - reformy musí být stále průběžně monitorovány a vyhodnocovány jak svými vlastními tvůrci tak i těmi, kteří jsou reformami nejvíce dotčeni, tj. pracovníky veřejné správy, stejně jako občany a obecně veřejností.

7. **Neschopnost disponovat zdroji a interní podporou** - správní reforma je investicí, vyžadující značné zdroje, času, energie, kreativity a financí.

Realizované kroky reforem veřejné správy mohou mít potom charakter modernizace, tak jak ji kritizuje například uznávaný český sociolog Keller následovně: „Slůvko „modernizace“ je natolik sugestivní a odzbrojující, že se samo o sobě stalo argumentem, o jehož oprávněnosti se nepochybuje. Stačí, aby se o jakémkoliv návrhu prohlásilo, že jde o modernizační reformu, a automaticky se předpokládá, že jde o změnu správnou, přínosnou a žádoucí. Je-li něco prohlášeno za moderní, výrazně se tím omezuje možnost jakýchkoliv pochybností, či dokonce kritiky“ (Keller 2007). Klages a Löfflerová (1997) dokazují, že ve správních reformách mohou vzniknout nové organizační struktury, které se chovají více byrokraticky než kritizované weberiánské byrokracie. Proto doporučují, aby si manažeři provádějící modernizační změny byli vědomi provázanosti teoretických, organizačních, ekonomických a psychologických aspektů a byli schopni je integrovat do výsledné podoby změny, aby předešli vzniku neo-byrokratických struktur.

Problémy realizaci plánovaných reforem veřejné správy způsobuje i to, že reformní politiky (a jejich plány) jsou často schizofrenní - obsahují navzájem **protichůdné cíle**. Již Starošiak upozornil v roce 1976 na to, že existuje za prvé, charakteristický rozpor mezi mírou požadavků kladených na správu a mezi rozsahem prostředků, jimiž je správa vybavena pro jejich uskutečňování. Další rozpor spočívá v tom, že racionalisticky uznávaná snaha o pokrok (někdy jen o velmi mírný pokrok v mezích zákona) je doprovázena touhou po zachování, stabilizování a neporušitelnosti dosaženého stavu věcí veřejných. Za třetí jde o kolizi schopnosti rychlé reakce a demokraticismu fungování veřejné správy. Čtvrtý rozpor lze nejstručněji charakterizovat jako střet realismu a romantismu. S romantickým zápalem bývají vytyčovány správní cíle a takovýto romantismus je zajisté potřebnou složkou dobré správy. Vytyčování cílů, jejichž realizace je nemožná, však diskvalifikuje každou koncepci činnosti. Deformacemi však může být zasažen i realista, a to tam, kde je širší společenský zájem nahrazen zájmem osobním či skupinovým. V neposlední řadě je pak třeba uvědomit si i rozpor mezi nezbytností pokroku, jenž vede k přetváření existujících vztahů, a konzervativní úlohou práva a správních rozhodnutí (blíže viz Pomahač, Vidláková, 2002, s. 157 – 158).



Otázky a úkoly:

- Jaké zaznívají problémy správních reforem? (využijte i přístup Bouckaerta v předchozím bodu).
- Co tyto problémy mohou způsobovat? Komentujte. Můžete využít i kritiku reforem, kterou naleznete v elektronicky přístupných informacích (k praxi reforem v ČR, nebo v zahraničí).

Co najdete v elektronické čítance?



- The Government Performance and Results Act
- SCHICK, A. The Spirit of Reform: managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington: New Zealand State Services Commission, 1996
- SIGMA PAPERS: No. 23. Preparing public administrations for the European administrative space. OECD 1998,

K některým těmto textům se vztahují úkoly ve studijním textu.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

public management	specifika reformem post-komunistických zemí
new public management	modelové fáze reformem z regionu SVE
reformy v duchu NPM a používané nástroje	teorie neo-weberianského státu
governance	problémy správních reformem
(governance) networks	

Použitá literatura

- ARGYRIADES, D. Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit. In *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No 4, December 2003, SAGE Publications, s. 521 – 533.
- BARZELAY, M. *The New Public Management – Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford, England, University of California Press, 2001.
- BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: ASPI 2003.
- BOSTON, J. Basic NPM Ideas and their Development. In *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Surrey: Ashgate, 2011, s. 17-32.
- BOUCKAERT, G., NEMEC, J., NAKROŠIS, V., HAJNAL, G., TÖNNISSON, K. (Eds.). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press 2008.
- BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences - Evaluating the Quality of Governance*. Vol. 69, No. 3, 2003, s. 313 – 328.
- DAHL, R. *O demokracii*. Praha: Portál 2001..
- DRECHSLER, W. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review*, 2005a, no. 33.
- DRECHSLER, W. The Re-Emergence of „Weberian“ Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *Halduskultuur*, 2005b, vol, 6, pp. 94-108.
- DUNN, W. N., STAROŇOVÁ, K., PUSHKAREV, S. *Implementation: the missing link in public administration reform in CEE*. Bratislava: NISPAcee 2006.
- FLYNN, N. Explaining the New Public Management - The importance of context. In *New Public Management - Current trends and future prospects*, London: Routledge, 2008, pp. 57-76.
- FREDERICK, D. Why compulsory competitive tendering for local government services is not as good as privatisation. *Economic Notes*, No. 52, 1994.

- GASTER, L., SQUIRES, A. *Providing Quality in the Public Sector*. Philadelphia - Maidenhead. Open University Press, 2003.
- GIAUQUE, D. New public management and organizational regulation the liberal bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences - Evaluating the Quality of Governance*. Vol. 69, No. 3, 2003, s. 567 – 592.
- HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo - obecná část*. Praha: C.H. Beck 2003.
- HESSE, J. J. Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. In *Preparing public administrations for the European Administrative space* (Sigma Papers: No. 23). OECD, 1998, pp. 168 – 179.
- HOOD, CH. Public management for all seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, pp. 3-19.
- HUGHES, O. E. *Public Management and Administration - An Introduction*. New York: Palgrave MacMillan 2003.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. (Eds.) *Transcending New Public Management - The Transformation of Public Sector Reforms*. Surrey: Ashgate, 2011.
- KETTL, D. F. *The Global Public Management Revolution (A Report on the Transformation of Governance)*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- KUDO, H. Between the 'governance' model and the Policy Evaluation Act: New Public Management in Japan. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, no. 4, s. 483 – 504.
- LUKÁŠOVÁ, R. Služby a jejich specifické charakteristiky. In *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta 2010, s. 6 – 11.
- LYNN, L. E., Jr. Public Management. In *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd, 2003.
- MALÍKOVÁ, L., JACKO, T. (Eds.). *New Public Management a Slovensko - Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013.
- MARTIN, S. Best Value - New Public Management or new direction. In *New Public Management - Current trends and future prospects*, London: Routledge, 2008, pp. 129-140.
- NEMEC, J. Finanční management a rozpočtování: metody a techniky v tranzitivních zemích střední a východní Evropy. In *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress 2003, s. 245 - 295.
- OECD. *Governance IN transition: public management reforms in OECD countries*. Paris: OECD, 1995.
- POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. *Public management reform*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002.
- PROKOP, J. Strategický management ve veřejném sektoru: základní východiska. In *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress 2003, s. 75 – 110..
- PRŮCHA, P. *Správní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, ISBN 8021027630. In *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress 2003.
- RANDMA, T. Personální management ve veřejné správě. In *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress 2003, s. 153 – 186.
- ROUBAN, L. A KOL. *Citizens and the New Governance - Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press 1999.
- SAMIER, E. Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities, *Halduskultuur*, 2005, vol 6, pp. 60-94.
- SCHICK, A. *The Spirit of Reform: managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: New Zealand State Services Commission, 1996.
- STILLMAN II, R. J. *Public administration: concepts and cases*. Boston: Houghton Mifflin 2005.
- ŠPAČEK, D., NUNVÁŘOVÁ, S. Veřejné služby a jejich specifika. In *Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita,

- Ekonomicko-správní fakulta 2010, s. 11 – 33.
- ŠPAČEK, D., ŠPALEK, J. Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration. In *Lessons and Recommendations for Improvement: Central and Eastern European Public Administration and Public Policy*. Bratislava: NISPAcee, 2007. s. 217-238.
- ŠPAČEK, D. Hodnocení a kvalita ve veřejné správě. In *Veřejná správa*, Praha: C.H.Beck, 2013, s. 223-275.
- TÖNNISSON, K. New Public Management Principles and Policy Implementation: The Case of Estonian Local Governments In *Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*. Bratislava: NISPAcee, 2006, s. 275 - 295.
- TORFING, J. Governance networks. In *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 99 - 112.
- WEBER, M. Autorita, etika a společnost (Pohled sociologie dějin). Praha: Mladá fronta 1997.
- WRIGHT, G. NEMEC, J. (Eds.): *Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress 2003.

4. REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR PO LISTOPADU 1989 - VÝCHODISKA, PRŮBĚH, VÝSLEDKY, TRENDY

David Špaček, Milan Půček

CÍL STUDIJNÍHO TEXTU

Cílem tohoto studijního textu je shrnout polistopadovou reformu územní správy v ČR a upozornit na přetrvávající problémy. Dříve se však kapitola věnuje historickým východiskům české správní reformy, protože jde o její ideový základ.

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

ÚVOD

Správní reforma po listopadu 1989 reagovala na charakteristiky veřejné správy z období komunismu a snažila se navázat na demokratizující vývoj v předkomunistickém období. V této kapitole jsou proto nastíněny

- základní charakteristiky demokratické veřejné správy, jejichž další vývoj přetrhlo období komunismu (a do určité míry ještě dříve období okupace a Protektorátu Čechy a Morava)
- znaky veřejné správy v období komunismu
- cíle české správní reformy a její průběh.

4.1 HISTORICKÁ VÝCHODISKA ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SYSTÉMU

Přestože je pro současný systém veřejné správy důležitý především vývoj po roce 1848, kdy jsou zakotveny základní prvky moderního státu (zejména konstitucionalismus a širší definici základních práv člověka a občana, odstraňování feudalismu),

základní rámec a principy fungování veřejné správy, které přetrvávají do určité míry do současnosti, staví především na těch, které byly zakotveny v celém období absolutismu. Ty však reagovaly na předchozí vývoj a na charakteristiky veřejné správy, která fungovala na feudálních principech.

4.1.1 Období do vzniku československého státu v roce 1918

V případě **ústřední správy** vznikly společné úřady zemí českého státu (české koruny) až na několik výjimek v době habsburské vlády. Do té doby převážně nešlo o cíleně a nově zřizované orgány pro správu společných věcí. Vývoj po roce 1848 potom zakotvil základní charakteristiky demokratické správy státu, které se vyvíjely (nikoliv přímočaře) například v období stavovství, kdy určité skupiny společnosti (standardně se odlišuje šlechta, duchovenstvo a později měšťané) mají právo o svých věcech rozhodovat samostatněji (oproti předchozímu období), což omezovalo moc panovníka, který ale hrál ve veřejné správě ústřední roli až do pádu habsburské monarchie (1918). Shrňme v několika bodech patrně základní mezníky vývoje byrokratické ústřední správy (které samozřejmě staví na předchozím vývoji, jemuž se detailněji nemůžeme věnovat):

- Již po nástupu Habsburků na český trůn v r. 1526 se začaly projevovat tendence k centralizování panovnické moci, které přinesly i novověké pojetí byrokratického úřadu. Ferdinand I. Habsburský se snažil uplatňovat nové pojetí vládnutí, podle kterého zahraniční politika, finanční správa a vojenské záležitosti jsou výhradní záležitostí panovníka, odvozenou z jeho majestátu, a představují tak základní oblasti toho, co bychom dnes nazvali věcnou působností státní správy.
- Stavební prvky a principy fungování byrokratické správy (na územní i ústřední úrovni) se více rozvíjejí v období vlády Marie Terezie a v následujících letech. Základními tendencemi vývoje správy v tomto období je centralizace a odstranění stavovského vlivu ve veřejné správě, který byl nahrazen její byrokratizací, a to především postátněním správy ústřední, zemské i krajské a zásahy státu (centra) do správy městské. V tomto období vzniká rozsáhlá a komplikovaná byrokracie, pro jejíž stupňovitou výstavbu je charakteristické odvozování moci shora: všechny úřady jsou královské (později císařské královské – „CK“) a úředníci podléhají vyšším úředníkům. Postupně se zavádějí znaky, které jsme si spojili s definičními charakteristikami státní správy. Byrokracie se v období absolutismu konstitovala jako samostatná privilegovaná vrstva společnosti, která je již závislá na panovníkovi, nikoliv na stavech. U stále většího počtu úředníků se pro jejich kvalifikaci vyžadovalo právnické vzdělání. Například od r. 1775 byla zavedena povinná praxe každého uchazeče o úřad ve správní službě u krajských úřadů.

Během absolutismu se postupně uplatňovala filozofie rozšiřování okruhu státního zájmu. Stavěla na zásadě, že povinností státu je pečovat o obecné blaho. To vedlo k vytváření nových správních odvětví. Vyhranila se také oblast tzv. politické správy - všechno, co nebylo výslovně přikázáno ostatním správním odvětvím, tj. zejména justici a finančním nebo vojenským úřadům, mělo patřit do působnosti tzv. politických úřadů. Jejich obecným cílem bylo zabezpečit státní celek jako takový. Politické úřady měly již kolem r. 1764 vliv na budování silnic, na školy, duchovní záležitosti, obecní poměry, výkon policie, vyšetřování sporů mezi rolníky a jejich vrchností, podporu zemědělství, poštovníctví, cechy, veřejné zábavy, obchod, vystěhovalectví a přistěhovalectví, čelední záležitosti, stavební policii, zdravotnictví atd. Během tereziánských reforem se začala také konstituovat školská správa. Rostl také význam instančního postupu, kdy vyšší úřady kontrolují úřady stojící instančně níže a mohou v mezích práva zasahovat do jejich činnosti, personálního složení apod.

- Ústavní a tím i správní vývoj habsburského soustátí se po roce 1848 stabilizoval až po Bachovském neoabsolutismu, na který navazovalo vydání říjnového diplomu (1860) a návrat k ústavnosti, a zejména pak období po tzv. rakousko-uherském vyrovnání (1867). Panovník v právním řádu zaujímal i v tomto období výjimečné postavení. Císař vystupoval v trojjediné roli společné hlavy monarchie, hlavy dvou jejích částí i hlavy jednotlivých zemí. Moc výkonná byla vykonávána císařem prostřednictvím ministrů a jim podřízených úředníků a zřízců. Z moci a ve jménu císaře byla vykonávána i moc soudcovská. Původně „dvorské“ úřady byly již v březnu 1848 přeměněny na ministerskou radu. Po r. 1867 se ministerská rada skládala z ministerstev řízených monokraticky ministry, kteří odpovídali za aktivity svého ministerstva. Čelní místo mezi nimi zastával státní kancléř, který stál v čele ministerstva zahraničí a císařského domu. Úředníci ministerstev byli považováni za pouhé pomocníky ministra a jejich míněním nebyl ministr vázán. Ministerská rada rozhodovala sborově, pro přijetí jednotlivých opatření se vyžadovala dohoda s ostatními ministry. K tomu Malý (2003, s. 202) podotýká: „Ačkoliv ministerstva byla jen pomocníky císaře, přece jen se ministři po vydání prosincové ústavy liší od ministrů absolutistického státu. Byli sice odpovědní především císaři, on je jmenoval a propouštěl, bez důvěry císaře nemohl ministr zůstat v úřadě. Avšak ministři byli zároveň odpovědní i parlamentu za zákonnost císařových vládních aktů a za zákonnost svých správních opatření. Císař tedy nemohl vládnout bez ministrů. Každý akt císaře potřeboval ke své platnosti příslušného ministra. Přesto však vláda neměla parlamentární povahu a její činnost byla určována především příkazy a stanovisky císaře.“

Počet ministerstev se v období 1848 – 1918 častokrát měnil. Obecně byli vedle odborných ministrů členy ministerské rady také tzv. ministři krajani, kteří měli zastupovat v ministerské radě zájmy svých národů. Platil zde úřední žeb-

říček, který stanovoval kategorie úředníků a jejich úřední hodnosti, od kterých se odvíjely i platy a jiné požitky. Nejvyšší instancí politické správy bylo hned od svého vzniku v březnu 1848 ministerstvo vnitra. Do jeho pravomoci patřilo vedení politicko-administrativních záležitostí a dozor nad všemi úřady a orgány náležejícími k politické správě.

V **územní správě** se po celou dobu vývoje české veřejné správy mísí prvky centralizace (snaha panovníka prosazovat v území svou moc prostřednictvím svých úředníků) a decentralizace (vytváření správních center, která nejsou v tak závislém postavení na panovníkovi a jeho úřednících, a to např. díky privilegovanému postavení, vzdálenosti centra, nefunkčnosti ústřední panovnické moci apod.). To se projevovalo v jednotlivých úrovních územní správy - na úrovni měst, krajů a zemí (a zemských měst, včetně Prahy a Brna), které všechny mají svou specifickou historii. Základní charakteristiky vývoje územní správy do roku 1918 můžeme shrnout následovně:

- Po celou dobu vývoje správy (až do roku 1948) hrálo důležitou roli **zemské uspořádání** českého státu, tzn. rozdělení státu na Čechy, Moravu, Slezsko apod. Až do osvětského absolutismu měly důležitou roli instituce, které přinesly stavovství a v rámci kterých se pak stavové snažili případně i omezovat panovnickou moc (například zemský soud, zemský sněm). Některé z nich existovaly fakticky až do roku 1918. Postupně byli zemští (podobně jako krajští a městští úředníci) placevní státem (panovníkem), byli jmenováni na omezenou dobu (zpočátku např. na dobu 5 let) a úřadování přešlo z jejich soukromých budov do budov úředních.
- K územnímu vyhraňování **krajů** došlo v oblasti soudnictví a daňové správy přibližně ve 14. a 15. století, kdy se kraje pozvolna měnily ve správní jednotky. Počet krajů není stabilní, většinou v případě Čech existovalo 12 až 16 krajských jednotek, podle kterých se organizovaly různé úřady.
- Specifický vývoj má také správa měst. K zformování **měst** jako lidských sídlišť vyššího typu došlo na území českého státu zejména ve 13. století. V průběhu historie se města snažila získat možnost podílet se na rozhodování o záležitostech země (jejich funkce politická). V počáteční fázi existovala ústní nebo písemná smlouva o výstavbě (zakládací listina), která vyjadřovala podmínky založení a práva, která mělo budoucí město užívat. Jakorozhodující činitel vystupoval nejčastěji panovník smlouvaná byla povaha tzv. privilegia. Postupem doby zakládala svoje města i šlechta a církve a vznikla další skupina měst - tzv. města poddanská. Podle vrchnosti se poddanská města dále dělila na církevní (biskupská, klášterní) a šlechtická. Jejich založení vyžadovalo souhlas panovníka, bylo dáno vrchnosti, nikoliv přímo městu. Jejich obyvatelstvo nebylo osobně svobodné, ale patřilo nadále mezi poddané své vrchnosti.

Organizace městské správy byla v případě královských i poddanských měst závislá na rozsahu městských privilegií, která tvořila základ městského práva. Městská privilegia dával za úplatu královských městům král. Správa středověkého královského města, která byla často kopírována ve městech poddanských, zahrnovala **prvek královský** (panovník měl ve městech svého úředníka, kterým byl v počátcích městské správy rychtář) a **prvek samosprávný** (šlo o městské rady a jejich členy - konšele). Až ke konci 14. stol. se jako další samosprávný orgán měst vytvářela tzv. městská obec. Ta byla širším shromážděním měšťanů včetně řemeslníků (proto se označovala též jako „valná“ / „veliká“ obec). Svolávání a jednání městské obce bylo těžkopádné, takže nebylo snadné dospět k obecně přijatelnému rozhodnutí. Proto se brzy ustanovovali zástupci městské obce - „obecní“ / „obecní starší“. Role samosprávy / královského elementu rostla a klesala v návaznosti na aktuální postavení stavů, síle panovnické (ústřední) moci a královských úřadů. V době absolutismu se začal uplatňovat požadavek na právnické vzdělání alespoň části radních. Výraznější změny v městské správě přinesly až reformy, které proběhly za Josefa II. Jeho reforma, která je nazývána jako regulace magistrátů, proběhla zejména v letech 1783 – 1785. Vycházela z toho, že dosud zachovávané kategorie měst se všemi podskupinami (královská, věnná, poddanská atd.) neodpovídaly již skutečnému významu a síle jednotlivých měst. Dosavadní kategorie měst byly proto nahrazeny soustavou magistrátů se zkoušenými radními a profesionálními a státem placenými úředníky. Regulací magistrátů byla města podle své velikosti a bohatství rozdělena do tří kategorií. Nejmenší města se v důležitějších otázkách a ve všech věcech soudních a právních musela pro rozhodnutí obracet na magistrát nejbližšího města nebo na justiceře blízkého panství.

- Až do revoluce 1848 měla významnou úlohu v systému správy také tzv. **vrchnostenská (též patrimoniální) správa**. Šlo o správu feudální vrchnosti (šlechty, církve, později i měst), která byla vykonávána vůči poddaným. Pro poddané pak byly vrchností vydávány selské řády, které tvořily základ právního života poddaných - pravidla chování poddaných navzájem i vůči vrchnosti, které se v některých případech rozvinuly do podoby úpravy nevolnictví. K výrazným změnám ve vrchnostenské správě došlo za Josefa II. Patrně znáte patent o zrušení nevolnictví (1784), který omezil pravomoc vrchnostenských úřadů při povolování stěhování, sňatků, odchodů na řemeslo atd., nedotkl se ale nijak podstaty feudálních vztahů, a tím ani forem vrchnostenské správy. Přinesl tužší státní dozor na vrchnost a její úředníky. Ke zrušení poddanství jako důležité součásti feudálních vztahů ve společnosti a patrimonií v jejich původní a na poddanství založené podobě došlo až v r. 1848. Patrimonia (vrchnostenská správa) však pokračovala ve své úřední činnosti ještě po přechodnou dobu do července 1850, kdy vstoupil v platnost nový obecní řád (viz výše).

- Zrušením poddanství v r. 1848 ztratil své opodstatnění starý správní systém, kdy veřejnou správu vykonávaly v první instanci patrimoniální úřady nebo magistráty. Vedle již postátněné druhé instance (krajských úřadů, od doby Marie Terezie) došlo v tomto období k postátnění instance první. V západní části monarchie se začala formovat **dvojkolejná struktura územní správy**, dobudovaná v 60. letech 19. století. Tvořily ji **byrokratické státní orgány** (jako instituce tzv. politické správy) a **samosprávné veřejnoprávní korporace**. Revoluční rok s sebou přinesl kromě postátnění ještě další důležitou změnu - zavedení samosprávy v moderním pojetí. Hlavní zásady samosprávy se objevily již v návrhu kroměřížské ústavy (1848/1849), kde se za nezadatelná práva obce (ve smyslu místního společenství lidí) prohlašovala svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění a výkon místní policie, dále veřejnost výsledků obecního hospodářství a zpravidla veřejnost jednání. Tyto hlavní zásady pro uspořádání samosprávy přešly i do březnové ústavy (1849). Hledíková a Janák (s. 347) upozorňují na následující: „Zavedení ústavnosti v r. 1848 znamenalo úplnou přestavbu politické správy a v souvislosti se zrušením poddanství bylo třeba rozhodnout, na které úřady přenést správu vykonávanou do té doby patrimonií. Nejjednodušším řešením bylo, aby veškerá politická správa v zemi byla svěřena státním politickým úřadům. Vrchnostenská správa však byla velmi rozsáhlá, a bylo by proto třeba zřídit velké množství státních úřadů první stolice, s čímž by byly spojeny značné finanční náklady. Jako východisko se objevila myšlenka, aby některé úkoly politické správy byly svěřeny samému občanstvu, které by bylo za tímto účelem organizováno vertikálně i horizontálně jako veřejné korporace“. Obcím, okresům a krajům byla svěřena část veřejné správy, kterou vykonávaly vlastními volenými orgány. Tvůrcem nové soustavy politické správy a nového pojetí samosprávy byl ministr vnitra Stadion. Hovoří se o **Stadionově obecním zřízení**. Stadionovo prozatímní obecní zřízení z března 1849 přineslo první zákonnou úpravu samosprávných obcí. Byla v něm uvedena zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Zákon mluvil o obcích místních, okresních a krajských. Prozatímní obecní zřízení bylo jednotným zákonem, který měl platit pro všechny obce, okresy a kraje v celém státě. Platnosti však nabyly předpisy jen o místních obcích. Obce se tak staly nejnižšími články a instancemi územní samosprávy. Pouze pro zemská hlavní města měla být vydána obligatorně a pro krajská a jiná významná města, pokud by o to požádaly, zvláštní městská obecní zřízení, tzv. **statuty**. Stadionovo obecní zřízení rozeznávalo dvojí působnost obce. Obec měla obstarávat především své vlastní záležitosti (šlo o tzv. přirozenou působnost obce). V této působnosti nemohla být obec omezována, mimo případy předvídané v zákoně. Vedle této přirozené působnosti stála tzv. působnost přenesená. Ta zahrnovala záležitosti, které obci přikazoval delegační cestou stát.

- Vývoj k modernímu pojetí obce jako veřejnoprávní korporace s dvojí působností přetrhl ně několik let nastupující Bachovský absolutistický režim. Po pádu neoabsolutismu a po vydání Říjnového diplomu byly zásahy uskutečněné do samosprávy postupně částečně odstraňovány (v r. 1861 byly vypsané volby do obecních orgánů, opět zavedena veřejnost jednání apod.). V březnu 1862 byl vydán důležitý právní předpis - **rámcový říšský obecní zákoník**. Na jeho základě byly vydány obecní zákony v jednotlivých zemích, ty v novelizacích platily v případě českého státu pro nejnižší úroveň samosprávy až do období po druhé světové válce. Obecní zřízení jednotlivých zemí se opět vztahovala na všechny obce příslušné země s výjimkou statutárních měst. Působnost obcí se i nyní dělila do dvou základních skupin - na „samostatnou“ a „přenesenou“. Do samostatné působnosti obcí patřila především správa obecního jmění a záležitostí vztahujících se k obecnímu svazku. Obecní řád v § 28 do samostatné působnosti konkrétně řadil: 1. správu obecního jmění, 2. péči o bezpečnost osob a majetku, 3. starost o obecní silnice a mosty, 4. policii dopravní, pořádek na trhu, 5. zdravotní péči, 6. dohled nad čeledí a dělníky a dodržování čeledního řádu, 7. policii mravnostní, 8. péči o chudé a dobročinné ústavy, 9. stavební dohled, 10. správu škol obecních a středních vydržovaných obcí, 11. řešení sporů mezi příslušníky obce (arbitrážní formou), 12. dobrovolné licitace (vydražování) movitých věcí. V přenesené působnosti byly obce povinny vykonávat ty záležitosti, které na ně byly přeneseny zákonem - přenesená působnost byla charakterizována „jako povinnost obce přičiňovat se spolu k účelům správy veřejné“ (§ 29). Součástí přenesené působnosti obcí byla i trestní pravomoc (starosta se dvěma obecními radními tvořili obecní trestní senát).
- Změnu v organizaci politické správy přinesla po pádu neoabsolutismu až legislativa z května 1868. Byl vybudován systém, který prakticky beze změn převzala i Československá republika. Politická správa byla vymezena tak, že do ní náležely v zemích všechny záležitosti, které patří v nejvyšší linii do působnosti ministerstev vnitra, kultu a vyučování, zemské obrany a veřejné bezpečnosti a orby. Legislativa zakotvila také hierarchii politické správy v podobě vertikály – země – okresy (v čele opět s hejtmany) – místo. Kraje obnoveny nebyly a na území českého státu byly jako správní jednotka obnoveny až po druhé světové válce.

4.1.2 Veřejná správa v období 1918 - 1948

Toto období zahrnuje složitou etapu budování nového Československého státu, její přetržení, které se odvíjelo od tzv. Mnichovské dohody a trvalo do osvobození území po druhé světové válce, a znovubudování státu a jeho veřejné správy do nástupu komunismu.

Systém veřejné správy tzv. **první Československé republiky** (tzn. v období od vzniku pohabsburské ČSR do Mnichova 1938) vycházel z tzv. **recepčního zákona**. Tímto zákonem, který byl později v částečně pozměněné verzi publikovaný pod číslem 11 jako zákon o zřízení samostatného státu československého z 28. 10. 1918, byl převzat celý právní řád a správní systém Rakouska pro české země a správní systém Uher pro Slovensko a Podkarpatskou Rus.

Důležitým státoprávním ústředním orgánem byl **Národní výbor** (NV), který vznikl v době, kdy republika ještě formálně neexistovala. Byl vytvořen v listopadu 1916 a měl hájit politické potřeby českého národa mimo půdu říšské rady. Politické strany v něm byly zastoupeny podle výsledků voleb do říšské rady v r. 1911. Ustavující schůze NV československého se konala v červenci 1918. NV byl zákonodárným a výkonným orgánem, recepční zákon ho označuje za orgán svrchované jednomyslné vůle „československého národa“.

Nejvyšší správní úřady zřídil (pražský) NV zákonem č. 2/1918 Sb. z 2. listopadu. Tento zákon vytvořil 12 „úřadů pro správu“. K nim během krátké doby přibyla další ministerstva, celkově bylo vytvořeno 17 ministerstev.

Národní výbor působil do 14. listopadu 1918, kdy na jeho místo nastoupilo Revoluční národní shromáždění, které nevzešlo z řádných voleb (nýbrž legitimací od výkonných výborů svých stran) a které zvolilo první vládu ČSR v čele s Kramářem. Den před svým rozchodem vydal však NV ještě krátkou **prozatímní ústavu** (z. č. 37/1918). Jedním z hlavních úkolů bylo vypracovat ústavu novou.

Definitivní **československá ústava** byla schválena 29. února 1920 (byla vyhlášena pod číslem 121/1920 Sb.). Zakotvila unitární povahu první československé republiky. Zakotvila dvoukomorové zákonodárné Národní shromáždění, roli prezidenta republiky, vlády, a soudní kontroly s rolí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Pojem politické správy měl za první republiky podobný obsah jako v předchozím období a podobně představovalo nejvyšší instanci **ministerstvo vnitra**. Všeobecně do kompetence tohoto ministerstva náležely všechny záležitosti, které nepatřily do působnosti jiných ministerstev. Do jeho resortu bylo později převedeno i četnictvo. Recepce systému správy vedla k vytvoření **ministerstva pro sjednocení zákonodárství a organizace správy** (tzv. „ministerstvo unifikací“). Bylo zřízeno v červenci 1919 a mělo za úkol sjednotit zákony a správu na území celé tehdejší ČSR.

Snahy po sjednocení správy vyústily ve vydání tzv. župního zákona (č. 126/1920), který situaci nevyřešil (platil pouze na Slovensku) a tzv. organizačního zákona (č. 125/1927), který měl začít fungovat od roku 192 a v podobě, kterou zakotvil, fun-

govala veřejná správa po zbytek existence první republiky bez zásadnějších změn. Organizační zákon přisoudil rozhodující postavení ve státní správě ministerstvu vnitra, kterému měly být služebně podřízeny všechny „úřady politické“. Politickými úřady se všeobecnou působností se podle organizačního zákona staly ve druhé instanci zemské úřady a v první instanci okresní úřady. Krajské uspořádání využito nebylo. Zemské úřady byly v čele se zemskými prezidenty zřízeny ve 4 zemích („zemských správních obvodech“): v Praze pro zemi Českou, v Brně pro zemi Moravskoslezskou, která vznikla spojením Moravy a Slezska; v Bratislavě pro Slovenskou krajinu a v Užhorodě pro zemi Podkarpatoruskou. Každá země se měla stát samostatnou právní osobou s vlastními orgány. Zemský úřad vykonával dozor nad okresními úřady. O souladu aktů zemských volených orgánů se zákonem rozhodoval ministr vnitra. V okresech vznikly okresní úřady. V jejich čele stáli okresní hejtmáni, kteří byli jmenováni ministrem vnitra a podřízeni jak jemu, tak i zemskému prezidentovi. Funkci okresních úřadů obstarávala Praha, Brno a Olomouc.

Recepčním zákonem v roce 1918 byly vedle politických úřadů převzaty i orgány **územní samosprávy**. Došlo k některým novelizacím obecního zřízení. Novela obecního zřízení z roku 1919 rozeznávala tyto řádné orgány obcí: obecní zastupitelstvo, obecní radu (dřívější obecní představenstvo, počet radních se odvíjel podobně jako dnes od 1/3 počtu členů zastupitelstva), obecní zastupitelstvo volilo ze svého středu kromě radních také starostu a jeho náměstka. Volba starosty nemusela být původně státem potvrzena. Až pozdější zákon (v r. 1933) legislativa stanovila, že volbu starosty musí nadále schvalovat státní úřady (ministerstvo vnitra, nebo zemský úřad). Právem obce bylo zřizovat si poradní a přípravné sbory ve formě komisí. Komise byly fakultativní, obligatorně měla být v každé obci zřizována finanční komise.

Velmi důležité změny přinesla **změna volebních řádů**. Nový volební řád byl přijat zákonem č. 75/1919 Sb., který již přiznával - oproti předchozí úpravě založené na cenzu - všeobecné, rovné, tajné a přímé hlasovací právo při volbách do obcí všem (mužům i ženám), kteří měli v obci alespoň 3 měsíce trvalé bydliště, nebyli určitým způsobem diskvalifikováni a dosáhli 21 let věku. Pasivní volební právo se přiznávalo od 26 let věku a kandidát musel v obci bydlet alespoň rok. Byla stanovena povinnost každého voliče zúčastnit se volby. Od této povinnosti byly některé osoby osvobozené (např. lékaři, osoby starší 70 let, osoby, které se nemohly dostavit do volební místnosti pro nemoc, nebo tělesnou vadu, pro neodkladné povinnosti svého úřadu nebo povolání, legitimovaným důvodem neúčasti bylo také přerušení veřejné dopravy). Zaměstnavatelé měli povinnost upravit v den voleb službu tak, aby se zaměstnanci mohli voleb účastnit. Každý volič byl také povinen přijmout volbu za člena obecního zastupitelstva, obecní rady nebo komisi. Výjimky byly vymezeny v § 8. Zákon v § 29 také zakazoval v den před volbou a v den volby v obci „prodávati, čepovati neb

podávati nápoje, obsahující alkohol“. První volby do obecních zastupitelstev proběhly v červnu 1919. Volební období bylo čtyřleté, v r. 1933 bylo ale prodlouženo na 6 let.

Legislativa zmocňovala vládu, aby do konce roku 1919 **slučovala, nebo rozlučovala obce, měnila hranice obcí a okresů**. Zákon sám k tomu dodával „V této době není potřebí k těmto opatřením dobrých zdání, vyjádření neb souhlasu súčasťných obcí neb jakýchkoliv sborů správních, úřadů nebo sborů zákonodárných.“ Vláda musela jen zamýšlené úkony po dobu 8 dní uveřejnit v dotčených obcích. Slučování zakotvil např. zákon (č. 213/1919 Sb.) o sloučení sousedních obcí s Brnem. Na jeho základě bylo přes 20 katastrálních obcí sloučeno se zemským hlavním městem a přestalo být obcemi, tvořilo potom jedinou obec, pro kterou platil obecní řád zemského hlavního města Brna. Zákon upozorňoval na to, že „ke sloučení dalších obcí s hlavním městem Brnem přímo sousedících bude příště potřebí toliko usnesení jejich zastupitelstev... a usnesení zastupitelstva hlavního města Brna“ (§ 11). Podobně došlo ke sloučení okolních obcí a osad s Olomoucí.

Období prvního budování českého státu končí tzv. **druhou republikou**. Jde o časový úsek od uzavření Mnichovské dohody na konci září 1938 do okupace v polovině března 1939. Krátce po Mnichovu, 6. října 1938, byl vydán Manifest slovenského národa, který požadoval právo slovenského národa na sebeurčení a zajištění práva na rozhodování o svém budoucím národním životě, včetně stanovení jeho státního zřízení (tzv. žilinská dohoda). Tyto události vedly k vydání ústavních zákonů o autonomii Slovenské krajiny i o autonomii Podkarpatské Rusi. Slovenská krajina byla prohlášena za autonomní část republiky, která se nově oficiálně označovala jako Česko-Slovenská. Přijetím ústavních zákonů o autonomii obou států přestalo být Československo fakticky podle některých správních historiků unitárním státem. Postupný vývoj přinesl rozhodující roli protektorátních správních úřadů (odvíjející se od Hitlerova výnosu z března 1939) a dělení obyvatel Protektorátu na plnoprávné německé občany, české obyvatelstvo s protektorátní příslušností a obyvatelstvo, na něž se vztahovaly rasové předpisy.

Pro další vývoj státu bylo v období okupace důležité pojetí, že mnichovská dohoda a vše, co po ní následovalo (tzn. druhá republika a Protektorát), jsou právně neplatné. Postupně byl vytvořen systém orgánů známý jako **prozatímní státní zřízení**, tvořené prezidentem, vládou a Státní radou. Vycházelo se z toho, že Beneš je stále ve funkci prezidenta, že právně prezidentem nikdy nepřestal být, že jeho abdikace po Mnichovu je právně neplatná, a že prezident jako jediný vystupuje v úplnosti jako nositel ústavněprávní kontinuity a jmenuje proto vládu a zřizuje Státní radu. Z ústavněprávního hlediska byl nejdůležitějším dokumentem, na kterém byla právně vybudována koncepce kontinuity první republiky, ústavní dekret prezidenta republiky č. 2/1940

Úř. věst. z října 1940. Dekret řešil nemožnost svolat Národní shromáždění. Zakotvil, že prezident republiky bude úkony, které mu ukládá § 64 bod 1 a 3 ústavní listiny (Ústavy z r. 1920), pokud k nim je zapotřebí souhlasu Národního shromáždění, vykonávat se souhlasem vlády. Stanovil také, že zákonodárná činnost bude po dobu prozatímního státního zřízení vykonávána v nezbytných případech prezidentem republiky na návrh vlády ve formě dekretu, který spolupodepíše předseda vlády, resp. členové vlády pověřeni jejich výkonem.

Součástí příprav na uspořádání poměrů po osvobození byl především ústavní dekret o dočasné správě osvobozeného území ze srpna 1944. Ten zřizoval Úřad pro správu osvobozeného území. V srpnu 1944 byl schválen důležitý ústavní dekret o obnovení právního pořádku, který řešil problematiku právní kontinuity. Tento dekret stanovil, že předpisy vydané do 28. září 1938 pocházejí ze svobodné vůle našeho lidu a jsou součástí československého právního řádu, předpisy z doby, kdy byl lid zbaven svobody (tzv. doba nesvobody, tj. od 30. září 1938 do konce války), nejsou součástí československého právního řádu. Výsledkem otázky po kontinuitě poválečného uspořádání byl ústavní dekret o národních výborech a prozatímním národním shromáždění. Na osvobozeném území měly být podle něj ustaveny místní, okresní a zemské národní výbory jako prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejich oborech. Tento dekret řešil i situaci v obcích a okresech „s převážnou většinou státně nespolehlivého obyvatelstva“.

První vláda na území osvobozené ČSR byla ustavena dne 4. dubna 1945 a její sídlo bylo v Košicích (proto též „**košická vláda**“). Tento den byl v Košicích vyhlášen první poválečný vládní program (tzv. košický vládní program). Bylo zde zakotveno, že náš stát bude lidovou demokracií, která zabezpečí základní politické, hospodářské a sociální změny. Návrh programu byl vypracován a předložen moskevským vedením KSČ. Podle programu se vztah Čechů a Slováků zakládal na zásadě rovnoprávnosti, avšak jeho státoprávní řešení se předpokládalo až po úplném osvobození republiky. V hospodářské oblasti byl zakotven požadavek konfiskace majetku fašistů, zrádců a kolaborantů, provedení pozemkové reformy a zásada postavit peněžní a úvěrový systém, klíčové průmyslové podniky, pojišťovnictví, přírodní a energetické zdroje pod všeobecné státní vedení. Košická vláda byla kolektivním orgánem a měla 16 ministerstev. Od 10. května se sídlem vlády ČSR stala Praha.

V návaznosti na dekret z roku 1944 o podobě poválečné správy byly po vyhlášení Košického vládního programu vydány další právní předpisy – např. ústavní dekret o volbě Prozatímního národního shromáždění a vládní nařízení o prvních volbách do okresních a zemských národních výborů. Volby do celé zastupitelské soustavy byly volbami delegačního charakteru. Místní NV zvolily ve všech obcích

na veřejných schůzích volitele, kteří se potom sešli na okresních shromážděních. Na nich byly jednak zvoleny okresní národní výbory a také delegáti na zemské sjezdy. Na těchto sjezdech byly zvoleny zemské národní výbory a poslanci Prozatímního národního shromáždění. Prozatímní národní shromáždění tak bylo vytvořeno na základě nepřímých voleb. Bylo jednokomorovým zákonodárným sborem, jeho funkční období bylo vázáno na dobu, do které se sejde Ústavodárné národní shromáždění, jehož volby mělo Prozatímní národní shromáždění připravit. Mělo zejména potvrdit prezidenta republiky ve funkci až do nové volby. Zároveň mělo provést ratihabici – dodatečně (ne)schválit prezidentské dekrety přijaté během zahraničního odboje. Mělo také vykonávat přiměřené pravomoci Národního shromáždění podle Ústavy 1920.

První volby v poválečném Československu proběhly dne 26. května 1946. Na jejich základě bylo vytvořeno Ústavodárné národní shromáždění jako jednokomorový sbor se 300 poslanci. Volby přinesly vítězství KSČ. V Čechách získala KSČ více než 40 % hlasů, na Moravě 34 % hlasů. Na Slovensku byla nejsilnější stranou Demokratická strana s 62 %, komunistická strana dostala 30 % hlasů. Volby předznamenaly další vývoj vrcholící převratem v únoru 1948. Ovlivnily i vývoj vzájemných česko-slovenských vztahů. Pro ně byl přijat asymetrický model výkonu státní moci - Slovenská národní rada (SNR) byla jediným kompetentním orgánem na Slovensku, měla zde vykonávat „plnou zákonodárnou, vládní i výkonnou moc“. Obdobný orgán pro Čechy neexistoval.

V českých zemích a na Slovensku začaly během osvobozování vznikat **národní výbory**. Jejich právní úprava vycházela z dekretu prezidenta z roku 1944 a vytvářela třístupňovou strukturu národních výborů (NV místní, okresní a zemské). NV byly považovány za „zastupitelské orgány a orgány veřejné správy ve všech jejich oborech“. Po válce tak k návratu k předválečné správní organizaci nedošlo. Měly funkci státní správy i samosprávy. Staly se prakticky jedinými místními orgány správy. Postupně došlo k zavedení podřízenosti výborů nižších stupňů výborům vyšších stupňů. Výrazněji se tyto tendence prosadily po únoru 1948. Předtím však prezidentu Benešovi předložil Gottwald návrh nové vlády. Ta byla jmenována prezidentem 2. července 1946. 8. července vystoupil Gottwald před Ústavodárným NS s programovým prohlášením své vlády (šlo o tzv. „Budovatelský program třetí vlády Národní fronty Čechů a Slováků“). Zároveň se začala připravovat nová ústava.

4.1.3 Veřejná správa v období komunismu: období 1948 - 1989

Politický kurz nastoupený koncem února 1948 potvrdila i nová ústava Československé republiky, nazývaná též **Ústava 9. května**. V základních člancích ústavy, konkrétně v článku 4, odst. I se uvádí: „Svrchovaný lid vykonává státní moc zastupitelskými sbory, které jsou lidem voleny, lidem kontrolovány a lidu odpovědný“.

Ústava zakotvovala jako nejvyšší orgán zákonodárné moci jednokomorové Národní shromáždění (volené na 6 let). Prezident měl být volen Národním shromážděním na dobu 7 let. Vláda, která byla vymezena jako nejvyšší orgán „moci vládní a výkonné“, byla jmenována a odvolávána prezidentem republiky a byla odpovědná Národnímu shromáždění. Nositelem a vykonavatelem státní moci na Slovensku a představitelem svébytnosti slovenského národa měly být podle ústavy slovenské národní orgány - nejvyšším orgánem zákonodárné moci byla Slovenská národní rada, byl ustaven také Sbor pověřenců jako „národní orgán vládní a výkonné moci na Slovensku“, odpovědný SNR a jmenovaný (a odvolatelný) vládou republiky.

Na konci dubna 1948 se uskutečnily v souladu s novou volební legislativou volby do Národního shromáždění. Byly to první volby, v nichž existovala pouze jedna jediná „kandidátka“ Národní fronty. Volební zákon (č. 75/1948 Sb.) stanovil rovněž povinnost volit. Moc KSČ byla upevněna dále v červnu 1948 volbou Gottwalda prezidentem republiky. Ten následně jmenoval i novou vládu, v níž měla výraznou převahu komunistická strana. Dalšími členy vlády byli představitelé politických stran „obrozené“ Národní frontě.

Z hlediska organizace a výkonu veřejné správy je podstatná kapitola 6 ústavy, která se věnuje národním výborům. Ústava je charakterizuje jako „nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích a strážce práv a svobod lidu“, jako vykonavatele státní moci (bez rozlišení státní správy a samosprávy). V § 125 byla vymezena relativně obecně a široce (včetně bezpečnostních funkcí) působnost národních výborů a také centralizace v podobě jednotného plánu – „Národní výbory mají jako orgány jednotné lidové správy zejména tyto úkoly: chrání a posilují lidově demokratické zřízení; spolupůsobí při plnění úkolů obrany státu; pečují o národní bezpečnost; podporují udržování a zvelebování národního majetku; účastní se vypracovávání a provádění jednotného hospodářského plánu; v rámci jednotného hospodářského plánu plánují a řídí hospodářské, sociální a kulturní budování na svém území, zajišťují předpoklady plynulé zemědělské a průmyslové výroby a starají se o zásobování i o výživu obyvatelstva; pečují o národní zdraví; nalézají právo v oboru své působnosti, zejména vykonávají v mezích stanovených zákonem pravomoc trestní.“ Ústava nepočítala se zeměmi. Rozlišila základní územní úrovně a místo zemí zavedla kraje. Krajský stupeň národních výborů (KNV) byl zaveden až později zákonem č. 280/1948 Sb.

Postupně legislativa zaváděla vůdčí roli komunistické strany (a řízení správy vládou), centralizaci a odstraňování dělby moci. Úředníci se stali státními zaměstnanci přidělenými jednotlivým úřadům, pro jejich výběr byla spíše než profesionalita důležitá loajalita k danému režimu. To bylo posvěceno i ústavně - **ústavou Československé socialistické republiky** (z července 1960) i její pozdější novelou, která zakotvovala **federaci** Českého a Slovenského státu (konkrétně šlo o zákon č. 143/1968).

Pro územní organizaci veřejné správy v období 1960-1989, ale i v období následujícím, bylo nové **územní členění státu upravené zákonem č. 36/1960**. Zákon snížil počet krajů (byly vytvořeny 8 tzv. velkých krajů) i počet okresů (v Čechách ze 180 na 76). V nově ustavených krajích docházelo v některých případech k vyhocení vztahů mezi novými krajskými centry a městy, která touto změnou územního členění postavení krajských center ztratila (např. vztah HK a Pardubic).

Mnohem explicitněji než dnes (např. zákony o obcích a krajích) legislativa z období komunismu zdůrazňovala **roli komunikace s veřejností**. Začleňovalo například do systému práce národních výborů veřejné hovory. Občané měli mít možnost na tyto hovory přicházet s náměty, připomínkami a stížnostmi na činnost NV. Místní NV ve větších obcích měly podle § 5 také vytvářet v závodech a dílčích obvodech (ve čtvrtích, ulicích, blocích, domech) síť důvěrníků lidové správy, kteří měli tlumočit místnímu NV přání, návrhy i stížnosti lidu a také přenášet usnesení místního NV mezi občany.

Problémem, který se v praxi vyskytl již v druhé polovině 60. let, byla otázka zajišťování správní agendy místními NV působícími v **malých obcích** - s méně než 2 500 obyvateli. Místní NV v těchto obcích nezřizovaly odbory, jejich funkci zde plnily komise. Jejich **způsoblost** k zajišťování běžné správní agendy nebyla podle Čecháka odpovídající. Těchto „malých“ městských a místních národních výborů bylo v ČR více než 75 %, což znamenalo, že v rozhodující části základního článku systému národních výborů nebyl výkon správních agend (a to i těch základních) zajištěn na profesní úrovni kvalifikovanými pracovníky. Proto se začalo uvažovat o vytvoření „větších“ obcí, protože zvýšit počet kvalifikovaných pracovníků ve všech obcích by bylo neekonomické.¹³ Na konci 60. let se touto problematikou zabývaly vlády

13 V r. 1972 bylo v obou republikách více než 10 000 obcí (ne úplně ve všech byly zřízeny NV). V ČR působilo 420 městských NV, 13 obvodních NV (10 v Praze a 3 v Brně). Současně působilo v ČR 6 823 místních NV, z toho 1 239 bylo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 300, 3 355 výborů působilo v obcích do 600 obyvatel, 1 770 místních NV působilo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 1500. Jen 413 místních NV působilo v obcích do 3000 obyvatel. V českých zemích v přepočtu na jeden okresní NV připadalo v průměru 90 místních NV, na Slovensku v průměru 72 místních NV (kromě městských NV) (nutno upozornit, že jde o průměrné údaje, v ČR v některých okresech přesahoval počet místních NV „řízených“ jediným ONV až 120, naproti tomu v některých okresech, zejména pohraničních a horských s nízkou hustotou sídel, počet místních NV, spadajících do sféry působnosti jednoho ONV, nedosahoval ani počtu 50). Tato situace byla podle Čecháka (93 a násl.) jen velmi těžko trvale udržitelná stávajícím způsobem direktivního řízení.

republik, které projednaly a na základě návrhů zpracovaných krajskými NV schválily návrh tzv. **středisek perspektivního osídlení**. V ČR bylo navrženo 170 obcí jako středisek obvodního a oblastního významu a 1029 obcí jako středisek místního významu. Na Slovensku bylo „vytipováno“ 77 obcí na úrovni středisek obvodního a oblastního významu a 606 jako středisek místního významu. Střediska místního významu měla být ustavena v určených místních NV s jedním odborem a tajemníkem. Středisková sídelní soustava byla zavedena do praxe usnesením vlády ČSR č. 283 z roku 1971. Místní NV ustavené v střediskových obcích zřizovaly minimálně jeden až dva odbory personálně obsazené „**uvolněnými**“ **pracovníky** - předpokládalo se, že budou mít odpovídající profesní kvalifikaci.

Realizace záměru střediskových obcí v průběhu 70. let a v první polovině 80. let redukovala počet místních NV, které byly v kompetenci jednoho okresního NV přibližně na jednu pětinu.¹⁴ V řadě případů byly používány **administrativně direktivní metody**. Reálně převládaly **dva hlavní postupy**: a) buď docházelo k vytvoření nového územního správního celku sloučením více stávajících obcí v jeden celek, nebo , b) pro více obcí (aniž by byly sloučeny) byl ustaven jeden společný místní NV.

Reálné efekty projektu střediskových obcí shrnuje Čechák (s. 94 - 95) následovně: „*Obce vytipované jako „střediska místního významu“ se staly nejen sídly místních NV, nýbrž střediskovými obcemi do všech důsledků. Byly v nich soustředěny zpravidla služby (nově budované samoobsluhy, centra podniků místního hospodářství, atd.), zdravotnická střediska, kulturní domy atd. Vytvoření střediskových obcí se dotklo i úpravy sítě škol. Došlo k postupnému rušení „malotřídních“ škol působících v „nestřediskových“ obcích a „přesuny“ jejich žáků do školy ve střediskové obci. Vytváření střediskových obcí znamenalo v určité míře i změny v „místní“ a „okresní“ infrastruktuře (zejména dopravní). Jedním z problematických důsledků těchto změn bylo postupné „vysídlování“ menších obcí, zejména v pohraničních a podhorských oblastech*“¹⁵. Reforma měla vliv na deformaci přirozeného vývoje systému osídlení. Její realizací došlo ke snížení počtu obcí z cca 10 000 v roce 1960 na téměř 4 000 v roce 1989. To, že profesionalita nebylo dosaženo v předpokládané míře, ukazují požadavky pozdějšího zákona (ČNR č. 49/1982 Sb.), který novelizoval úpravu **působnosti místních NV ve střediskových obcích**. Stanovil také, že v obci, kterou na návrh okresního NV určí krajský NV jako střediskovou obec, působí „**místní NV s rozšířenou působností**“. Příloha citovaného zákona přenesla na místní národní výbory ve střediskových obcích řadu působností, které do té doby příslušely okresním NV.

14 Výrazné snížení počtu NV na základním stupni struktury správních orgánů vytvořilo podle Čecháka předpoklady k úvahám o možném perspektivním zredukování dosavadní „třístupňové“ soustavy NV na „dvojestupňovou“. Trojstupňový systém NV však zůstal zachován po celou dobu jejich existence.

15 Čechák, V. Opus citatum, s. 94 - 95.



Otázky a úkoly:

- Charakterizujte vývoj veřejné správy v období do nástupu komunismu. Neopomeňte roli městské správy a její specifický vývoj. Co v této souvislosti přineslo tzv. Stadionovo zřízení?
- Charakterizujte vývoj veřejné správy v období komunismu. Jak byla řešena problematika velkého počtu malých obcí. Co bylo cílem projektu střediskových obcí a jakých efektů bylo podle jeho komentátorů dosaženo?

4.2 HLAVNÍ CÍLE SPRÁVNÍ REFORMY PO LISTOPADU 1989

Reforma veřejné správy v ČR po listopadu 1989 má řadu podobných charakteristik jako reformy veřejné správy jiných postkomunistických zemí. Zpočátku byla hlavní snahou reformy veřejné správy v České republice podobně jako v jiných zemích regionu střední a východní Evropy renesance demokracie a jejích hodnot v právním řádu i řízení a životě společnosti. S tím souvisela i snaha opětovně zavést a posílit samosprávu, což se promítlo i do decentralizace a dekoncentrace a budováním příslušné formy fiskálního federalismu (systému veřejných rozpočtů a jejich závislosti na státu). Mezi proklamovanými cíli reformy zaznívala v ČR také snaha realizovat myšlenky principu subsidiarity, kdy odpovědnost za věci veřejné mají nést především ty orgány, které jsou občanu nejbližší, avšak pouze v případech, že je nedovede lépe (efektivněji) zajistit orgán jiné úrovně.

Podle analýzy Národního vzdělávacího fondu (NVE, 1998) proces demokratické a protržní transformace společnosti, nastoupený v listopadu 1989, nezbytně vyžadoval zásadní transformaci veřejné správy, zahrnující též překonání dědictví totalitního režimu. Totalitní režim etatizoval veřejnou správu a podřídil ji mocenskému monopolu KSČ. Státní správa byla základním nástrojem uplatňování politické a ekonomické moci, jakož i vměšování do všech oblastí společenského života a omezování lidských práv. Tzv. "demokratický centralismus" se vyznačoval direktivně administrativním způsobem řízení národního hospodářství i jednotlivých oborů a úseků státní správy. Zajišťoval vysoký stupeň centralizace a nepřipouštěl autonomní samosprávnou sféru. Územní i zájmová samospráva a s územní samosprávou spjaté komunální a regionální vlastnictví byly likvidovány. Účast občanů na správě se nemohla realizovat ve svobodných demokratických volbách a byla omezena na podružné otázky komunální politiky a místních aktivit, zejména na kritiku veřejných služeb a na místní svépomoc.

Reforma veřejné správy v ČR se podle programových dokumentů měla také inspirovat zkušenostmi zemí, které pokročily k reformě již dříve. Měla se rovněž snažit o posílení prestiže veřejné správy v očích veřejnosti, mimo jiné i bojem s korupcí

a vytvořením veřejné správy, která by nabyla moderního charakteru služby občanům. Řadu z těchto proklamací nalezneme v českých programových dokumentech reformy veřejné správy doposud, mění se jen váhy, jakými se tyto cíle promítají do priorit v programových dokumentech hovořících o změnách.

V českém prostředí je dobré hovořit samostatně o reformě územní a reformě ústřední veřejné správy, a to především s ohledem na různou polistopadovou „historii“, viditelný rozsah reformních aktivit a výsledky reformy v obou těchto oblastech.

4.2.1 Transformace a konsolidace územní veřejné správy

Transformaci a konsolidaci v českém kontextu reformy veřejné správy řadit především do období od listopadu 1989 do počátku nového tisíciletí (přestože i nedávno došlo k určitým transformačním procesům v nastavení státní správy sociální politiky apod.). Toto období je charakteristické především položením základů všeobecné územní veřejné správy. Legislativní rámec, který byl v tomto období nastaven, platí v převážné míře dodnes.

4.2.1.1 Polistopadové změny v místní správě a nová role obcí jako základního článku veřejné správy

Základní územní správní jednotkou a současně subjektem všeobecné veřejné správy se podle nové polistopadové české legislativy stala **obec**. Byla změněna ústava z roku 1960, kde byla hlava sedmá o národních výborech nahrazena místní samosprávou. Následně bylo v ČR postavení obcí upraveno **zákonem ČNR 367/1990 Sb.**, který v novelizacích platil až do doby, než ho nahradil současný zákon o obcích (z. č. 128/2000). Tento zákon také **zrušil zákon o národních výborech** a tím i celou tehdejší soustavu národních výborů. Práva a závazky místních národních výborů a městských národních výborů měla podle zákona přejít na obce, v nichž měly ke dni účinnosti tohoto zákona tyto národní výbory sídlo.

Polistopadový zákon o obcích znamenal podle správních historiků zásadní změnu v organizaci územní veřejné správy. Od státní správy (přenesené působnosti) **odlišil samosprávu** a nahradil tak centralistickou „jednotnou státní moc“, kterou vykonávaly v období komunismu národní výbory. Obec byla novým zákonem chápána jako právnická osoba, která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Zákon rozlišoval, jak jste si již při shrnutí funkcí jednotlivých orgánů všimli, **dvojí působnost obce** – samostatnou působnost („obec spravuje své záležitosti samostatně“) a působnost přenesenou („v rozsahu stanoveném zvláštními zákony“ a v rozsahu, ve kterém ji do dne účinnosti zákona

vykonávaly určité kategorie místních a městských národních výborů). Zakotvil tak **tzv. spojený/smíšený model municipální veřejné správy**, kdy stejné orgány obcí (jde především o obecní/městský úřad) mohly kromě samosprávy vykonávat i státní správu, který přetrvává dodnes. Zákonem o obcích byl vytvořen **jednostupňový systém samosprávy** - základním a jediným stupněm územní samosprávy byla obecní zastupitelstva. Vyšším voleným zastupitelským orgánem, prakticky nejvyšším v rámci republiky byla Česká národní rada (ČNR).

Nový zákon o obcích zakotvil různé druhy obcí (rozlišoval obce, města, statutární města a hlavní město Prahu), stanovil rovněž vzájemný vztah obcí a jejich orgánů k orgánům státní správy. „*Městem je obec, v které od počátku účinnosti tohoto zákona působil městský NV, i obec, kterou určí předsednictvo ČNR na návrh vlády ČR nebo návrh obce po vyjádření vlády.*“ Zákon nehovořil o žádných kritériích, která musí být splněna, aby se obec stala městem. Statutární města byla stanovena výčtem.¹⁶

Již na základě polistopadového zákona o obcích vznikla specifická skupina více jak 380 obcí, které vykonávaly státní správu i pro občany obcí okolních a která existuje doposud – tzv. **obce s pověřeným obecním úřadem** (někdy též „dvojky“ / „dvojkové obce“), které dosud vykonávají některé agendy státní správy i pro menší obce (jejich občany).

Pro činnost obcí byl důležitý **zákon č. 368/1990 SB. o volbách do zastupitelstev obcí**, přijatý ve stejný den jako nové obecní zřízení. Tento zákon specifikoval právo volit, nehovořil o povinnosti volit jako volební řády předchozího období. Nezavedl také přímou volbu starostů (primátorů) jako např. slovenská legislativa a starostové byli napříště voleni obecními zastupitelstvy.

Polistopadový zákon o obcích se **vztahoval také na hl. m. Prahu**. Stanovil členění hlavního města na městské části, kterým byla ke dni účinnosti zákona území přímo spravovaná obvodními národními výbory a územní obvody místních národních výborů. Postavení Prahy dále obecně upravoval zákon č. 418/1990 Sb.

Zákon o obcích také umožnil kromě slučování obcí i **rozdělení obce** na dvě nebo více obcí. Zákon však původně nestanovil žádná kritéria spojená s minimální velikostí obce vzniklé po rozdělení. O rozdělení obce mělo rozhodovat ministerstvo vnitra na návrh obce. Návrh obec měla podat na základě výsledků místního referenda. Ministerstvo vnitra mohlo tento návrh zamítnout výslovně podle zákona jen tehdy, pokud **by nově vzniklé obce nemohly plnit úkoly podle tohoto zákona**. To vedlo po roce 1990,

¹⁶ Podle odst. 1 § 3: Města České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava a Havířov jsou městy se zvláštním statutem. Statutárním městem se mohlo stát i každé další město, které určí na návrh vlády nebo na návrh takového města po vyjádření vlády předsednictvo České národní rady.

na rozdíl od vývoje v západoevropských zemích, k **dezintegračním procesům**, které byly motivovány také administrativním způsobem slučování obcí v období komunismu (viz v předchozí přednášce o projektu střediskových obcí). V roce 1989 bylo v ČR 4 120 registrovaných obcí. V roce 1990 se osamostatnilo 1 684 obcí, v průběhu let 1990 – 2000 se osamostatnilo celkem 2 199 obcí, z toho bylo 35,6 % ve velikostní skupině 200 – 499 obyvatel, 32,5 % ve velikostní skupině 100 – 199 obyvatel, a 16,8 % ve velikostní skupině 50 – 99 obyvatel (Vajdová, 2006). K dezintegračním procesům na obecní úrovni ovšem existovaly i jiné stimuly, zejména zvýraznění identity příslušného sídla a ekonomická očekávání spojená s možností samosprávného rozhodování o obecních záležitostech.¹⁷

4.2.1.2 OKRESNÍ ÚŘADY A JEJICH ÚLOHA

Druhým důležitým územním stupněm polistopadového systému veřejné správy staly okresy, na jejichž území vykonávaly státní správu **okresní úřady (OkÚ)**. Ty byly zřízeny zákonem ČNR č. 425 ve městech, které byly sídly okresních NV. Vycházelo se přitom z územního členění z roku 1960. Po určitou dobu měly OkÚ vykonávat **funkci zakladatele** některých státních podniků, kterou dosud vykonávaly okresní a krajské národní výbory, a měly také řídit rozpočtové a příspěvkové organizace a zařízení řízené ke dni účinnosti tohoto zákona okresními a krajskými národními výbory.

Posláním okresních úřadů byl **výkon státní správy** v jejich územních obvodech - okresech. Okresní úřady mohly na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích vydávat pro své územní obvody **obecně závazné vyhlášky**. Kompetence OkÚ byly vymezeny obecně v § 5 zákona následovně: *Okresní úřad*

- a) *vykonává státní správu ve věcech, které stanoví zvláštní zákony,*
- b) *vykonává státní správu, která ke dni účinnosti tohoto zákona příslušela podle zvláštních právních předpisů okresním národním výborům, pokud nebyla přenesena na pověřený obecní úřad nebo se tímto zákonem neruší,*
- c) *vykonává státní správu ve věcech uvedených v příloze I k tomuto zákonu,*
- d) *přezkoumává rozhodnutí orgánů obce vydaná ve správním řízení,*
- e) *kontroluje činnost pověřených obecních úřadů a orgánů obcí na úseku jejich přenesené působnosti a poskytuje jim na tomto úseku odbornou pomoc,*
- f) *stanoví pověřeným obecním úřadům jejich územní obvod tak, aby každá obec v okrese byla začleněna do územního obvodu některého pověřeného obecního úřadu.*

17 Viz též Matula, M. Reforma územní veřejné správy v České republice. In Integrace, 13. 7. 2001, [online].

Povinnost uvedená v písmenu e) byla velmi důležitá pro činnost obcí. Okresní úřady v souvislosti s ní zabezpečovaly rovněž jednotnou interpretaci vydaných předpisů a směrnic (instrukcí) a sjednocovaly postupy při jejich praktickém využívání.

OkÚ úřad byl ve svém územním obvodu povinen do 60 dnů od voleb do obecních zastupitelstev zajistit volbu **okresního shromáždění**. Tato volba byla nepřímá a členy „okresního shromáždění“ volila obecní zastupitelstva tajným hlasováním na svých zasedáních. Počet členů byl určen v poměru k počtu obyvatel příslušného okresu. Okresní shromáždění se scházelo nejméně 2x do roka a jejich svolání zajišťoval přednosta. Shromáždění mělo kontrolovat činnost OkÚ, schvalovat a kontrolovat rozpočet okresního úřadu (který měl být vyrovnaný) a zajistit vyúčtování hospodaření okresního úřadu za uplynulý kalendářní rok, schvalovat rozdělení dotací na jednotlivé obce v okresech a také prosazovat společné zájmy obcí u okresního úřadu. V rozsahu své pravomoci mohlo také ukládat úkoly přednostovi okresního úřadu (formou usnesení). Ve městech Brno, Ostrava a Plzeň mělo plnit funkce shromáždění zastupitelstvo města.

Řízení a kontrola činnosti OkÚ byly v kompetenci **vlády republiky**, která měla řešit zásadní otázky týkající se výkonu státní správy okresními úřady, sjednocovat činnost ústředních orgánů státní správy ve vztahu k okresním úřadům. V rámci vlády zabezpečovalo řídicí a kontrolní činnost především **ministerstvo vnitra**. To koordinovalo vydání směrnic ústředních orgánů státní správy směřujících k okresním úřadům, pravidelně provádělo rozbor činnosti okresních úřadů a organizovalo porady jejich přednostů. Zabezpečovalo rovněž odbornou přípravu pracovníků okresních úřadů, stanovilo (v dohodě s příslušnými orgány státní správy) i předpoklady pro výkon funkcí v OkÚ, které vyžadovaly **zvláštní odbornou způsobilost** (v žargonu úředníků tzv. „ZOZka“). Se souhlasem vlády určovalo ministerstvo vnitra rovněž celkový počet pracovníků okresních úřadů. Další ústřední orgány státní správy (republiky) se podílely na řízení okresních úřadů vydáváním obecně závazných právních předpisů a směrnic.

4.2.1.3 Krajská správa po listopadu 1989 a ústavní změny z roku 1997

Zrušením systému národních výborů došlo v roce 1990 současně ke zrušení krajských národních výborů (KNV). V návaznosti na to po relativně dlouhou dobu polistopadové správní historie v ČR neexistovaly subjekty, které by v krajích, nebo na jiném typu **regionální úrovni** (např. na úrovni zemské) vykonávaly všeobecnou veřejnou správu podobně jako na municipální úrovni obce, nebo na okresní úřady.

Oblast státní správy ze zrušených krajů přešla po zrušení KNV především na okresní úřady a centrální úřady, která na územní úrovni zajišťovala výkon státní správy svými tzv. **dekoncentráty** (např. finanční úřady, úřady práce, Česká správa sociálního zabezpečení, různé druhy inspekcí). Důsledkem neexistence krajské úrovně všeobecné správy vzrostl počet dekoncentrátů, což ztěžovalo (a dosud ztěžuje) koordinaci státní správy a výrazně prohloubilo izolovanost jednotlivých resortů státní správy.

Až do roku 1997 zaznívaly diskuze o možné organizaci regionální veřejné správy, které do určité míry braly v potaz předchozí vývoj (i předkomunistický). Přicházelo tak v úvahu členění státu do regionů typu země, nebo kraj, nebo se uvažovalo jejich kombinaci. Diskuze o způsobu organizace regionální (nadokresní) správy můžeme shrnout následovně:

- V **roce 1991** ministerstvo vnitra zpracovalo a předložilo vládě dvě varianty - zemskou a regionální. Obě respektovaly zadání, že základní jednotkou územní samosprávy má být **obec** a základní jednotkou územní státní správy **pověřený obecní úřad**.

Podle zemské varianty měly být druhým stupněm územní samosprávy 3 země - Česká, Moravská a Slezská. Státní správa přitom měla být vykonávána pouze na dvou stupních - pověřených obecních úřadech a okresních úřadech.

Regionální varianta pracovala s dvoustupňovým modelem samosprávy a státní správy s 22 okresy, které by vedle okresního úřadu s všeobecnou působností měly mít také samosprávný okresní sněm.

- V únoru 1992 vláda ČR projednala a přijala návrhy zákonů, které měly realizovat **zemskou variantu**¹⁸. Vládou projednané a přijaté návrhy k realizaci zemské varianty však kvůli řešení rozpadu federace na konci roku 1992 nebyly parlamentem projednány.
- Na praktické situaci nezměnila nic ani nová **ústava ČR (zákon č. 1/1993 Sb.)**, která ve svém článku 99 předpokládala členění republiky na obce jako základní územní samosprávné jednotky a na „**kraje či země**“ jako vyšší územní samosprávné celky (VÚSC). Podle Vidlákové (2000, s. 29) se diskuse o koncepci reformy územní samosprávy stále více politizovala. „*Shoda existovala pouze v tom, že reforma je potřebná. Nejsvícelnější diskuse se stále točily kolem územněsprávního členění státu, které, jak se ukázalo, se stalo prioritně politickou a nikoli odbornou či odborně-technickou záležitostí*“.

18 Návrh novely zákona o obcích, návrh zákona o zemské samosprávě, návrh novely zákona o OkÚ, návrh zákona o statutárních městech a městech se zvláštním postavením a návrh novely zákona o hl. m. Praze.

- V roce 1994 byl usnesením vlády č. 525 schválen dokument **Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy**, který byl následně postoupen parlamentu. Vláda se v něm také přihlásila k modelu, kdy do soustavy veřejné správy přibude stupeň VÚSC, na které by zákon delegoval i část státní správy (obdobný spojený model veřejné správy jako u obcí). Zejména se do pravomoci těchto vyšších celků měla v maximální možné míře přenést prvoinstanční působnost ministerstev. Vláda v tomto dokumentu počítala se zachováním okresních úřadů. Výslovně zde zaznělo, že se vládě nepodařilo rozhodnout, jaké bude organizace státní správy a samosprávy na úrovni VÚSC. Neexistenci regionální samosprávy kritizovalo také stanovisko Evropské komise k žádosti České republiky o členství v Evropské unii, publikované v červenci 1997.
- Výsledkem politického konsensu, nikoliv však řešením samým, byl **ústavní zákon č. 347/1997 Sb.**, který s účinností od 1. 1. 2000 vytvořil 14 krajů. Cogan (2004, s. 79 – 80) konstatuje, že stanovením počtu 14 vyšších územně samosprávných celků se ukončila diskuse pohybující se od tří celků (Čechy, Morava, Praha) až po počet odpovídající počtu okresů. Nejsilnější alternativou byly poslanecké návrhy směřující k osmi krajům. Vládní návrh přišel s třinácti kraji, ústavněprávní výbor a výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí však doporučoval rozšíření návrhu o Jihlavský kraj. Ústavní zákon také vypustil článek, podle něhož mělo o názvu VÚSC rozhodovat jeho zastupitelstvo, a to z obavy o riziko nejednotnosti označení v názvech krajů. Matula upozorňuje, že kraje zřízené ústavním zákonem z roku 1997 odpovídají z územního hlediska zhruba krajskému členění z let 1949 – 1960. Přijetí ústavního zákona o 14 krajích z roku 1997 bylo částečným řešením především proto, že ústavní změny zakotvily pouze územní základ vyšších samosprávných celků – hranice samosprávných krajů (z jakých dosavadních okresů budou tvořeny) a jejich sídla. Právní postavení krajů (konkrétní působnost a pravomoc kraje a jeho orgánů) ústavní novela nezakotvovala. Neřekla nic o jejich funkcích, o tom, zda budou jejich orgány vykonávat i státní správu podobně jako do té doby obce apod. Předpokládala pouze existenci jejich zastupitelstev jako vůdčích politických orgánů jejich samosprávy. Vystaly proto logicky otázky, co vlastně budou kraje dělat a jaké budou mít nové kraje orgány.

Koncepční úpravu možných řešení naznačil dokument, který je některými považován za vůbec první koncepci reformy veřejné správy v ČR. Šlo o **Koncepci reformy veřejné správy z roku 1999**. Protože se koncepce týká všech úrovní územní veřejné správy (místní, okresní a krajské), budeme se jim věnovat samostatně níže.

4.2.1.4 Koncepce z roku 1999 a její důsledky

Hlavním úkolem vlády po přijetí zmíněného ústavního zákona č. 347/1997 Sb., který zakotvil územní základ současných krajů, bylo předložit Parlamentu návrhy zákonů, které by umožňovaly jeho realizaci v praxi, tzn. Především by konkrétněji zakotvily roli nových krajů ve správním systému. Možné alternativy naznačila Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999, kterou vláda „pouze“ „vzala na vědomí“.

Svoji pozornost tato koncepce zaměřovala především na organizaci územní správy, strukturu a pravomoc a působnost jejích institucí. Předpokládala následující **dvě fáze reformy územní veřejné správy**:

1. V rámci první **fáze**, která byla koncepcí označována také jako **přechodná**, mělo dojít ke zřízení krajského stupně územní veřejné správy a k vytvoření právního podkladu pro fungování krajů. Přechodná fáze měla vyřešit problémy územního uspořádání správní soustavy, přenosu působnosti z okresních úřadů a přechodu jejich majetku a jejich zaměstnanců.
2. Ve **fázi druhé** měla být potom ukončena činnost druhého stupně státní správy - okresních úřadů. K jejich zrušení mělo dojít ke konci roku 2002¹⁹ spolu s přenesením jejich působnosti na orgány samosprávy, příp. územní správní úřady. Základními **kritérii** pro přenos působností se měla stát dostupnost pro občany, výkon odvolacího řízení, efektivnost výkonu veřejné správy a četnost prvoinstančních rozhodnutí.

Koncepce mezi **negativní znaky tehdejší územní veřejné správy** vyjmenovávala následující:

- vysoký stupeň centralizace způsobený nedostatečným počtem stupňů veřejné správy, který vedl již od počátku polistopadového vývoje k vytváření tzv. specializovaným územním správním úřadům – „dekoncentrovaných orgánů státní správy“ (viz výše),
- nevyváženost decentralizace s ohledem na praktické fungování správy na nižších stupních, kdy zejména velký počet malých obcí (v té době existovalo 6 244 obcí) vedl k diskuzím o kvalifikovanosti některých činností, které malé obce vykonávaly,

¹⁹ V dokumentu „Zpráva o průběhu reformy územní veřejné správy a návrhy na opatření k zabezpečení její II. fáze“, schváleném na zasedání vlády ČR dne 25. 7. 2001, je poukazováno na skutečnost, že „*tento termín (31. 12. 2002) byl stanoven Parlamentem ČR, i když nebyl v původním vládním návrhu zákona o okresních úřadech.*“

- malou vzdělanost v záležitostech veřejné správy, a to jak u pracovníků veřejné správy, tak i u občanů, která se projevovala v nízké úrovni chápání dvou existujících linií veřejné správy - samosprávy a státní správy;
- nízkou úroveň řízení veřejné správy, související s poměrně nízkou profesionalitou pracovníků veřejné správy, která výslovně podle koncepce způsobovala tendenci k aroganci moci, a to v obou liniích veřejné správy.

Koncepce navrhovala **tři varianty řešení územní organizace veřejné správy**. Každá z těchto variant počítala se vznikem krajského stupně samosprávy a také se zrušením okresních úřadů (a s převodem jejich pravomocí na jiné úřady). Jednotlivé varianty se lišily spojením / oddělením výkonu státní správy na municipální a krajské úrovni, a to následovně:

VARIANTA I.

byla v koncepci charakterizovaná institucionálním **oddělením výkonu státní správy a samosprávy**. Toto oddělení mělo být doprovázeno následujícími znaky:

- a) výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu na úrovni krajů a obcí,
- b) výrazným přesunem kompetencí státní správy z úrovně ústřední státní správy na krajský stupeň státní správy, a
- c) výkonem státní správy na úrovni malých okresů (cca 210). Samospráva měla být podle první varianty vykonávána na úrovni obcí. První varianta počítala se zrušením 76 okresních úřadů a zřízením cca 210 správních okrsků (tzv. malých okresů).

Mezi přednosti této varianty navrhovatelé řadili jasnou průhlednost kompetencí mezi samosprávnými orgány a orgány státní správy. Tato varianta podle nich umožňuje jednoznačně naplňovat základní postavení každé z těchto linií veřejné správy. Tato varianta měla také stírat obavy z výrazného přesunu kompetencí ze státní správy na samosprávu, neboť stát si ponechává v území nástroj prosazování své státní politiky. Demokratická účinnost této varianty byla podle slov navrhovatelů ovšem přísně podmíněna výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu. Jednalo se podle nich o variantu malého, ale pevného státu, o variantu velké, ale kompetentní samosprávy. Při malém přesunu kompetencí na samosprávu v sobě však tato varianta podle navrhovatelů skrývala nebezpečí etatismu. Při málo vyjasněné dělbě kompetencí mohlo také docházet ke zdvojení činností.

VARIANTA II.

byla charakteristická **institucionálním spojením výkonu státní správy a samosprávy** na:

- a) krajském stupni,
- b) na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy.

V případě zvolení této varianty mělo dojít rovněž ke zrušení okresní úřadů. Počet obcí pověřených výkonem státní správy měl buď zůstat zachován v počtu 383 obcí, nebo mohlo dojít rovněž ke snížení jejich počtu obdobně jako u první varianty.

Mezi přednosti této varianty navrhovatelé řadili vhodné organizační předpoklady pro minimalizaci nebezpečí duplicit činností mezi státní správou a samosprávou a úspornost výkonů některých správních procesů. Nevýhodou byla podle slov koncepce skutečnost, že by nevytvořila vhodné organizační předpoklady pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy. Spojení výkonu státní správy a samosprávy mohlo znamenat také omezení pro rozsah decentralizace veřejné správy. V případě převážení funkcí státní správy by mohlo také dojít k narušení zájmů sledovaných samosprávou. V případě převážení funkcí samosprávy by vznikalo nebezpečí problémů v aplikaci práva a v realizaci státní politiky.

VARIANTA III.

byla spojena s těmito znaky:

- a) **oddělením** státní správy a samosprávy **na krajském stupni**,
- b) **spojením** státní správy a samosprávy **na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy**. I v případě zvolení této varianty mělo dojít ke zrušení okresních úřadů. Počet obcí pověřených výkonem státní správy může být buď zachován v počtu 383 obcí, nebo mělo dojít rovněž ke snížení jejich počtu jako u předcházejících variant. Třetí varianta měla být kompromisním řešením. Nevýhodou této varianty bylo podle navrhovatelů komplikovanost řídicích vazeb mezi státní správou a samosprávou na různých stupních řízení.

Koncepce upozorňovala na to, že „**pověřené obecní úřady** přibližují výkon státní správy občanům z územního hlediska. Nicméně vznikly na základě místních tlaků i v obcích, kde dlouhodobě neexistují **předpoklady pro výkon státní správy** z hlediska rozsahu správní činnosti, možnosti nezbytné specializace a získání kvalifikovaných pracovníků. Navíc nemají tato malá místa často ani **přirozenou spádovost** ze širšího okolí.“ Podle koncepce také „kompetence dosud vykonávané pouze některými z obcí, které nejsou sídlem pověřeného obecního úřadu (stavební úřad, matriční

úřad), se navrhuje ve Variantě I. svěřit okresním úřadům v malých okresech s tím, že v některých obcích mohou být zřízena detašovaná pracoviště nebo konzultační místa. Menší část takových kompetencí lze svěřit všem obcím, zejména pokud se významně dotýkají místní identity. V případě realizace Variant II. a III. by i zde vykonával funkce svěřené ve Variantě I. okresnímu úřadu pověřený obecní úřad. Ve všech variantách vyvstávají určité **problémy spojené se zmenšením správních obvodů ve srovnání s dosavadními okresy**. Problém činnosti relativně náročných na specializaci pracovníků, které by bylo nefunkční vykonávat v menších územních obvodech, lze řešit jejich svěřením jednomu malému okresnímu úřadu nebo jednomu pověřenému obecnímu úřadu i pro sousední správní obvody. Problém je snadněji řešitelný ve Variantě I., neboť v ní nedochází k dalšímu rozšíření působení samosprávných úřadů na území obcí, ve kterých není příslušná samospráva volena.“

Navrhovatelé koncepce **doporučovali přijmout na úrovni krajského stupně variantu institucionálního oddělení** státní správy a samosprávy, tzn. Variantu I. (Řešení organizace samosprávy a státní správy na nižším než krajském stupni však koncepce navrhovala přesunout na později, aby se na něm mohli podílet i zástupci nově zvolených krajských samospráv.) Vedle sebe (organizačně odděleně) měly na základě doporučené varianty existovat samosprávné kraje a specializovaný krajský úřad (což bylo podobné tehdejšímu slovenskému řešení role krajů). Náplň jejich činnosti byla koncepcí vymezena následovně:

- **Základem působnosti krajských samospráv měly být** také působnosti dosud vykonávané ústředními orgány státní správy (např. zřizovatelské funkce k rozpočtovým a příspěvkovým organizacím). Dalšími významnými působnostmi, které měly krajské samosprávy získat, byla zákonodárná iniciativa k Parlamentu ČR a působnosti vyplývající ze základních principů, obsažených v hlavě sedmé Ústavy České republiky (jako např. vydávání obecně závazných vyhlášek pro svůj územní obvod, hospodaření s majetkem a rozpočtovými prostředky atp.). Postupně měly být do působnosti zastupitelstev krajů přenášeny zvláštními zákony další kompetence.
- **Státní správu na krajské úrovni vykonávat krajský správní úřad** vedený hejtmánem jmenovaným vládou. Organizační strukturu krajského správního úřadu měl podle koncepce stanovit zákon. Koncepce také předpokládala, že ředitelé odborů krajského správního úřadu mohou být jmenováni a odvoláváni jen se souhlasem příslušného ministra nebo jiného vedoucího ústředního orgánu státní správy, příp. na základě výběrového řízení. Předpokládalo se začlenění vybraných dekoncentrovaných orgánů do krajského správního úřadu a koncepce v této souvislosti podotýkala, že dekoncentrované orgány, které zůstanou jako samostatné, mohou mít speciální správní uspořádání odlišné od krajského členění.

Vznik krajské státní správy byl koncepcí považován za potřebný „z hlediska dosavadní absence středního stupně ve státní správě, zastavení tendence k dekoncentraci státní správy po rezortní linii a uvolnění ústředních orgánů státní správy od části funkcí operativního řízení a druhostupňového rozhodování ve správním procesu.“ Koncepce kritizovala následnou souběžnou existenci relativně malých krajů, velkých okresů a pověřených obecních úřadů vytváří neracionální strukturu. Na nově zřízené kraje měly být přeneseny „rozhodovací činnosti, které se většinou netýkají záležitostí občanů nebo se jich dotknou jen okrajově. Jedná se o úkoly, ve kterých kraj bude kraj vykonávat metodickou, kontrolní nebo poradenskou činnost, ve kterých půjde o agendy s vysokým stupněm odbornosti, nízkou četností rozhodování nebo vysokou pracností atd.

Faktické řešení organizace výkonu veřejné správy na úrovni krajů, které zakotvila pozdější legislativa (a které platí dosud), **bylo a je však jiné**, než koncepce navrhovala. Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, který byl výsledkem tehdejšího politického kompromisu v zákonodárném sboru, nezakotvil oddělení, nýbrž spojení státní správy a samosprávy na krajské úrovni. Orgány **krajů** tak podobně jako orgány obcí mohou od plného nabytí jeho účinnosti od počátku roku 2001 vykonávat jak samosprávu, tak i státní správu.

Z myšlenek koncepce se realizovalo především **zrušení okresních úřadů**. K tomu došlo na základě legislativních změn (legislativní smršti) z období 2000 – 2002. Po určitou dobu (do konce roku 2002) však fungovaly okresní úřady vedle nově vzniklých krajů. Činnost okresních úřadů nově upravoval zákon č. 147/2000 Sb. Ve své činnosti okresní úřady ještě tehdy také přezkoumávaly rozhodnutí orgánů obcí a rozhodnutí pověřených obecních úřadů vydaná ve správním řízení, prováděly dozor nad činností orgánů obcí, ukládaly jim opatření k odstranění zjištěných nedostatků a pokuty, poskytovaly obcím odbornou pomoc při výkonu státní správy, přezkoumávaly obecní hospodaření, pokud o to byly obcí požádány, a řídily a zrušovaly právnické osoby a organizační složky.

Místo stávajících 76 okresních úřadů mělo podle tehdejších plánů vzniknout 180 - 200 tzv. **obcí s rozšířenou působností**. Při vymezení těchto obcí se podle programových dokumentů k reformě se mělo vycházet především z těchto kritérií:

- ze stanovisek zastupitelstev obcí v příslušném správním obvodu,
- z minimální velikosti správního obvodu 15000 obyvatel a
- z komplexu geografických kritérií (zejména dostupnosti navrhovaného centra, hustoty osídlení, dojížděky za prací a službami a tradiční správní spádovosti).

Přijaté zákony vytvořily nakonec 205 správních obvodů **obcí s rozšířenou působností** (zákonem č. 314/2002 Sb.), které podle tvůrců této části reformy veřejné správy v České republice představují „*menší velikostně vyrovnanější správní obvody, čímž je naplněn i jeden ze základních cílů reformy veřejné správy, kterým je přiblížení veřejné správy občanům.*“²⁰ Legislativa měla také vyřešit tzv. **delimitaci zaměstnanců okresních úřadů** - z okresních úřadů mělo přejít (dle usnesení vlády č. 695/2002) od 1. 1. 2003 na obce s rozšířenou působností 12 984 funkčních míst dřívějších okresních úřadů. V případě krajů přecházel výkon státní správy z okresních úřadů jak do samostatné tak i přenesené působnosti, celkem se jednalo o 1766 funkčních míst.²¹

Obce s rozšířenou působností, zahájily svoji činnost od 1.1.2003 a představují nový typ obcí, které v současnosti vykonávají nejširší rozsah státní správy pro své občany i občany jiných obcí. Podle přijaté koncepce vykonávají většinu státní správy v přenesené působnosti původních okresních úřadů - jedná se zejména o agendy:

- evidence obyvatel,
- vydávání cestovních a osobních dokladů,
- řidičských průkazů, technických průkazů,
- evidence motorových vozidel,
- živnostenské oprávnění,
- výplata sociálních dávek,
- sociálně právní ochrana dětí,
- péče o staré a zdravotně postižené občany,
- vodoprávní řízení, oblast odpadového hospodářství a ochrany životního prostředí,
- státní správa lesů, myslivosti a rybářství,
- oblast dopravy a silničního hospodářství.

Vláda přistoupila ke zrušení okresního stupně státní správy, i když byl tento stupeň některými odborníky považován za „nejstabilnější orgán v území“ s již jedenáctiletou zkušeností (Vidláková, 2001). **Činnost okresních úřadů byla sice ukončena, ale okres jako územní jednotka zůstal na základě ustanovení zákona o územním**

20 Zpráva o postupu a realizaci za II. čtvrtletí r. 2002 Ministerstva vnitra ČR.

21 Pramen Obec a Finance 4/2002: Financování druhé fáze reformy.

členění státu zachován. Územím okresů má řada specializovaných územních orgánů státní správy vymezenou svoji územní působnost (např. katastrální úřady, úřady práce, finanční úřady, soudy, v současnosti se hovoří o změně organizace policie ČR). Území okresů je také dosud zakomponováno do územního základu vytvořených krajů.

Postavení Prahy bylo v době vzniku České republiky **zákonem č. 418/1990 Sb.** Nový zákon o Praze byl přijat až v rámci legislativní smršti z roku 2000 (pod číslem 131). Budeme se mu věnovat v samostatné přednášce později.

Výsledné řešení organizace veřejné správy na území 13+1 krajů z roku 1997 přineslo i některé problémy, které dosud nejsou plně vyřešené. Zmiňme alespoň ty následující, které jsou v české literatuře nejvíce diskutované:

- Jeden z důležitých problémů, který nebyl dosud vyřešen, byl vyvolán skutečností, že s účinností zákona č. 347/1997 Sb. nebylo možné současně zrušit zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu, který stanovoval v té době a dosud platně zakotvuje tzv. „velké kraje“ (v počtu 8). Problém spočíval v tom, že jeho zrušením by některé orgány státní správy, které v dané době aktivně působily, a také soudy ztratily územní základ své působnosti, který byl dán okresy a kraji, ustavenými podle tohoto zákona. Tím došlo k situaci, že **po přijetí zákona č. 347/1997 Sb. dosud existuje paralelně dvojí územní vymezení krajů** – jedno pracuje s velkými kraji a jeho územní organizace dosud platí pro některé instituce státní správy, druhé tvoří územní základ pro nově existujících 14 vyšších územních samosprávných celků, které jsou všeobecnými institucemi veřejné správy. Výsledné řešení nemusí být přehledné pro občany. Obě krajská členění přitom za základ jejich struktury považují členění území na okresy. Musíme však odlišovat **instituce, které vykonávají veřejnou správu, a území, v rámci kterého je veřejná správa vykonávána.** V případě regionální úrovně správy je také nutné odlišovat současnou čtrnáctku krajů a dekoncentráty, které se často organizují podle jiných územních hranic „krajů“ (podle územního členění z roku 1960, viz též www.statnisprava.cz).
- Další problém, který vznikl v souvislosti s územním vymezením krajů a předpokládaným členstvím v EU spočíval v tom, že **kraje, tak jak byly vymezeny příslušným zákonem z r. 1997, byly ve většině případů svou rozlohou i počtem obyvatelstva „poddimenzované“ ve vztahu k čerpání prostředků, věnovaných na podporu politiky soudržnosti EU.** Tento problém byl právně (a uměle) vyřešen přijetím zákona č. 248/2000, o podpoře regionálního rozvoje. Na jeho základě došlo k vytvoření **regionů soudržnosti** s regionálními radami, které získaly od 1. 7. 2006 právní subjektivitu.

- Jiné problémy, vzniklé v souvislosti s realizací krajského zřízení, jsou spojeny s **otázkou optimálnosti stanovení hranic krajů z hlediska historického vývoje, mínění občanů a obcí, z hlediska geografického i ve vztahu k existujícímu uspořádání infrastruktury.**

Samostatným a dosud velmi důležitým a ne plně vyřešeným tématem je **legislativní vymezení postavení úředníků.** Tomuto tématu se budeme věnovat v samostatné kapitole. Jen zde shrneme, že právní postavení úředníků v ČR je dosud velmi roztržštěné a účinnosti nabylo jen pro úředníky obcí a krajů - základní rámec tvoří zákon č. 312/2002 Sb.

Otázky a úkoly:

- Jak byla územní veřejná správa organizována do roku 1997? Jaká byla role jednotlivých stupňů územní veřejné správy v tomto období. Jak byla v této fázi vývoje řešena regionální úroveň správy?
- Jaká byla role okresních úřadů. Využijte také příkladu popisu organizační struktury OkÚ Kutná Hora, který je k dispozici zde: <http://www.oku-kh.cz/article.php?sid=2> (přistoupeno 10. 3. 2014).
- K jaké změně došlo v organizace územní správy v roce 1997? Co tato změna přinesla?
- Co kritizovala a doporučovala Koncepce reformy z roku 1999?
- Graficky znázorněte současný systém veřejné správy.
- Čím jsou specifické obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností? Proč tyto kategorie obcí vznikly? Využijte také informace o postoji Rumburka k získání statusu obce s rozšířenou působností (viz e-čítanka).

4.3 REFORMA ÚSTŘEDNÍ SPRÁVY ČR

Reformování ústřední správy je důležité z několika důvodů. Přestože se budeme věnovat roli ústřední úrovně v samostatné přednášce, již zde je nutné zdůraznit, že reforma ústřední správy by měla přispět ke zlepšení aktivit (procesů a jejich výstupů), které mají ústřední úřady vykonávat k dosahování svých funkcí. V oblasti státní správy má ústřední úroveň zabezpečit především následující:

- a) strategické řízení, které se vyznačuje rámcovým dlouhodobým charakterem a komplexním přístupem k organizaci jako celku v podmínkách nejistoty,

- b) stanovení optimální organizační struktury správy (včetně standardů výkonu činností jejích prvků),
- c) kontrolu a koordinaci kvality fungování řízeného systému, specifickou úlohou ústřední úrovně je v mezích zákonů koordinovat (a zákony případně standardizovat) výkon samosprávy,
- d) příprava kvalitní legislativy.

4.3.1 Reforma ústřední správy v období federace

V prvních letech polistopadové státnosti je nutné odlišit roli federální úrovně a republikových úrovní správy. Programová prohlášení prvních dvou federálních vlád i vlád republikových nepředpokládaly rozpad československého státu, který měl od ústavních změn z roku 1968 federální zřízení. Zdůrazňovaly především obnovu demokracie a dělbou státní moci, nutnost zajistit volby do zastupitelské soustavy, přijetí nové ústavy federace a ústav jednotlivých republik, které v průběhu vývoje české federace v období komunismu nebyly přijaty. Zdůraznily také potřebu nově definovat pojetí základních lidských a občanských práv, vč. svobody náboženského vyznání a zrušení státního souhlasu pro duchovní činnost, změny trestního práva (včetně zrušení trestu smrti).

Jedním ze základních problémů byla **otázka vzájemné vyváženosti kompetencí mezi federálními orgány a odpovídajícími orgány jednotlivých republik**. Od počátku 90. let je pro vývoj v této oblasti podle správních historiků charakteristická rostoucí úloha jednotlivých republik a omezování funkcí federace.

V době vzniku polistopadové federace i samostatné ČR byl na základě recepce převzat **kompetenční zákon** (zákon č. 2/1969 Sb.), kterého se dotkneme v samostatné přednášce. Kromě ministerstev²² existovaly další orgány ústřední státní správy, v jejichž čele nestál člen vlády (především Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad pro veřejné informační systémy, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Komise pro cenné papíry a Národní bezpečnostní úřad). Soustava ústředních správních orgánů ČR byla doplněna o instituce centrálního charakteru, které jsou však podřízeny některému ministerstvu (např. Česká inspekce životního prostředí, Česká školní inspekce, nebo Česká obchod-

²² V počátku existovala tato ministerstva: ministerstvo financí; ministerstvo zemědělství; ministerstvo kultury; ministerstvo zahraničí (bylo zřízeno k 1. lednu 1993 jako nástupce ministerstva mezinárodních vztahů, které bylo zrušeno k 31. prosinci 1992); ministerstvo průmyslu a obchodu; ministerstvo práce a sociálních věcí; ministerstvo hospodářství; ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci; ministerstvo spravedlnosti; ministerstvo státní kontroly (bylo zrušeno 30. června 1993); ministerstvo školství, ministerstvo mládeže a tělovýchovy; ministerstvo vnitra; ministerstvo zdravotnictví; ministerstvo životního prostředí; ministerstvo dopravy; pro hospodářskou soutěž a ministerstvo obrany.

ní inspekce). Centrální úřady státní správy (a to i ty, které jsou podřízeny některému z ministerstev) mohly zřizovat svá **další územní pracoviště** (již zmíněné dekoncentráty a detašovaná pracoviště; např. finanční úřady, působící na úrovni okresní, jim nadřizovaná finanční ředitelství, působící na úrovni vyšších územně správních celků).

V červnu 1992 proběhly volby **do Federálního shromáždění, ČNR a SNR**. Diskuze o reálnosti federace po volbách probíhaly na úrovni republikových reprezentací. Připomeňme si slova z preambule programového prohlášení Klausovy vlády z července 1992: „Na Slovensku se – demokratickou cestou, ve svobodných volbách – prosadila politická reprezentace, která usiluje o výraznou a rychlou národní emancipaci Slovenska a o to, aby se slovenská svébytnost ztvárnila v jeho faktické svrchovanosti a mezinárodně právní subjektivitě, tedy ve vlastní státnosti, doprovázené všemi atributy, které k tomu patří. Dnes nechceme a ani nemůžeme definitivně předjímat závěry, které z toho vyplynou pro konkrétní formy dalšího soužití Čechů a Slováků.“²³ Vzájemné vztahy vyhrotilo na podzim přijetí Ústavy ČR. Ústava byla schválena Slovenskou národní radou s účinností od 1. října 1992 jako „úplná“ ústava samostatného svrchovaného státu. Situace nakonec vedla k přijetí **ústavního zákona** č. 541/1992 Sb. **o dělení majetku ČSFR**. Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. potom stanovil, že uplynutím dne 31. prosince 1992 zaniká ČSFR. Současně určil nástupnické státy ČR a SR, na něž přecházela dosavadní působnost federace dnem 1. ledna 1993. V prosinci přijala ČNR ústavu ČR, schválila návrh recepčního zákona (zákon č. 4/1993 Sb.) a rovněž smlouvu mezi ČR a SR o dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci.²⁴

Analýza Národního vzdělávacího fondu zdůrazňuje především následující důležité změny, které se odehrály na ústřední úrovni v době federace a které se promítly i do cílů reformy v následujícím období – buď pokračovaly, nebo byly předpokladem další změn:

- V soustavě ústředních orgánů státní správy byly provedeny institucionální a funkcionální změny, v důsledku kterých zanikly správní orgány spojené s direktivně administrativním řízením národního hospodářství. Ve struktuře centrální správy se začaly uplatňovat nové funkce správy, spojené s privatizací a s vytvářením podmínek pro fungování tržního hospodářství.
- Státní správa byla zapojena do privatizace majetku státu a do restitučních úkolů a byla též pověřena dozorem nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže.

23 Programové prohlášení vlády - Klaus 1992, online, <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624> (přistoupeno 12. 9. 2014).

24 Některé články, které se týkají rozdělení federace, byly publikovány s několikaletým odstupem, který je patrně vhodnější pro objektivnější hodnocení rozpadu původního státu. Výstižně se některým aspektům rozpadu věnuje např. článek Otty Eibla Postoje SPR-RSČ k rozpadu Československa: kritický rok 1992 (z roku 2008), který je k dispozici v elektronickém časopise Rexter na internetu, konkrétně zde: <http://www.rexter.cz/postoje-spr-rsc-k-rozpadu-ceskoslovenska-kriticky-rok-1992/2008/05/01/> (přistoupeno 12. 9. 2014).

- K dalekosáhlým změnám v hospodářské sféře správy v důsledku nového daňového systému došlo ve sféře finanční správy, jejíž kompetence a odpovědnost za hospodaření s veřejnými finančními prostředky se podstatně rozšířila a zvýšila. Zcela novým úkolem státní správy, jehož uplatňování se zatím nedostatečně projevuje v dynamice hospodářského rozvoje, byla podpora rozvoje podnikání, zejména malého a středního podnikání.
- Hlavní změnou v profilu státní správy byl ústup státu z přímého řízení ekonomiky, opuštění centrálního plánování a řízení ekonomiky, zcela neslučitelných s tržním hospodářstvím. Při transformaci ekonomiky byly však podceněny právní a správní mechanismy, zajišťující transparentnost a veřejnou kontrolu privatizačního procesu a ochranu rodící se tržní ekonomiky před hospodářskou kriminalitou.

4.3.2 Politika a nástroje reformy ústřední správy do podzimu 2006

Reformě a modernizacím české ústřední státní správy se věnovala po dlouhou dobu relativně malá systematická pozornost, i když byla (nejen Evropskou komisí, OECD či Radou Evropy) kritizována pro nadměrnou centralizaci rozhodovacích činností, složitou vnitřní organizaci a požadovalo se zkvalitnění jejího personálu. Zpočátku došlo pouze k různým strukturálním změnám v podobě zrušení či nahrazení některých ministerstev a ústředních správních úřadů jinými. Podle některých bylo zásadní systémovou chybou, že se pokračovalo pouze v reformě územní správy, o níž byly zpracovány první koncepční materiály v roce 1993 – „*jakoby ústřední správa nevyžadovala zásadní reformu a jakoby reforma veřejné správy nebyla záležitostí komplexní*“ (Vidláková, 2000, s. 41).

Reformě ústřední správy se věnovala standardně všechna polistopadová programová prohlášení vlády. Z koncepčních dokumentů zahrnovala oblast ústřední správy i zmíněná **Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999**. Ta, podobně jako analýza Národního vzdělávacího fondu, hovořila o následujících problémech:

- a) vysoký stupeň centralizace, který způsoboval, že činnost těchto orgánů měla především operativní charakter. Tomu byla přizpůsobena i struktura ministerstev a jejich personální vybavení. To se promítlo i do nedostatečného plnění strategické, legislativní, metodické a koordinační funkce.
- b) nízká úroveň horizontální koordinace jednotlivých subjektů a resortismus;
- c) nezdůvodněná různorodost organizačních struktur jednotlivých ministerstev a ústředních úřadů, která ztěžovala meziresortní komunikaci a horizontální koordinaci.

Následující koncepce pracují s požadavky na „modernizaci“ – šlo o:

- a) **Koncepci modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačnímu uspořádání správních úřadů**, která byla projednána vládou v červnu 2001 (usnesení č. 619). Oproti předchozí koncepci text koncepce z roku 2001 upozorňovala ještě na
- » personální nestabilitu a přílišnou politizaci ústřední státní správy,
 - » neuspokojivou právní úpravu ústřední správy (dosud neustále novelizovány „kompetenční zákon“ – zákon č. 2/1969 Sb.),
 - » význam prosazování moderních informačních a komunikačních systémů a technologií, vedoucí ke změně způsobu výkonu veřejné správy a vytvářející podmínky pro zlepšení přístupu veřejné správy k občanům,
 - » požadavky vyplývající z připravovaného vstupu ČR do Evropské unie,
 - » roli metody srovnávání (benchmarkingu) a metoda nejlepší praxe pro zlepšování současného stavu.
- b) plán změn formulován v usnesení vlády z března 2004 č. 237 jako „**Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení**“. Tato koncepce rozdělovala reformu a modernizaci ústřední správy do 5 hlavních směrů s celkem 15 konkrétními projekty, které jsou uvedeny v níže uvedené Tabulce 2. Řada z těchto projektů přesahuje do současné doby.

Tabulka 1 – Hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy

Směr reformy	Název projektů	Stav projektu (na základě dostupných informací)
<i>Směr A: Racionalizace procesů v ústřední státní správě</i>	A.1 Identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů	Byl ukončen.
	A.2 Popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech	Vláda na jednání z dubna 2005 projednávala materiál o postupu a pravidlech pro provedení auditů v ústředních správních úřadech, navrhla materiál odložit. Proběhly nekoordinovaně pilotní projekty vertikálních auditů v rámci jednoho úřadu.
	A.3 Vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu	Projektový tým se rozhodl prodloužit časový plán. Pravidla dosud přijata nebyla.
	A.4 Reorganizace ústřední státní správy	Došlo pouze k dílčí reorganizaci na některých ministerstvech, především v návaznosti na personální audity. Nešlo však o plošně systematicky realizovanou reorganizaci.
<i>Směr B: Zlepšení řízení v ústřední státní správě</i>	B.1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií	Proběhla dotazníková šetření, byly vypracovány zprávy, které nejsou k dispozici ve veřejných informacích. Projekt nadále pokračuje i v rámci elektronizace.
	B.2 Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech	Proběhla analýza kurzů manažerského vzdělávání realizovaných Institutem státní správy. Byl realizován projekt PHARE, podobné cíle jsou součástí aktuálních iniciativ.
	B.3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě	Podobné B.1.
	B.4 Řízení znalostí	Není k dispozici veřejná informace o tom, že by projekt byl realizován byť i v pilotní podobě.

<i>Směr C: Zvýšení kvality ústřední státní správy</i>	C.1 Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě	Některý z nástrojů řízení kvality zavedla pouze hrstka ministerstev (např. MMR zavedlo CAF a částečně BSC, ČSÚ implementoval EFQM).
	C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě	Pokračuje pod hlavičkou RIA dosud.
<i>Směr D. Implementace zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech</i>	D.1 Implementace služebního zákona	Není jasné (viz pozdější přednáška v tomto předmětu).
Směr E. Racionalizace financování ústřední státní správy	E.1 Rozvoj finančního a výkonového managementu	Realizace pilotního projektu se předpokládala ve 2. pololetí 2005. Veřejné informace o praxi chybí.
	E.2 Využití soukromých zdrojů pro veřejné investice	Diskutováno dosud v rámci projektů PPP.
	E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě	Výstupy nejsou jasné, veřejné informace chybí.

4.3.3 Období od podzimu 2006 a současné trendy modernizace české veřejné správy

Od podzimu 2006 přešla gesce za koordinaci reformy regulace a reformy ústřední správy z Úřadu vlády zpět na Ministerstvo vnitra. Přesuny mělo být zajištěno sjednocení gesce za veřejnou správu. Od září 2006 byly ministerstvu přiřčeny K, tomtomu ministerstvu byly také k 1. 6. 2007 přiřčeny funkce zrušeného Ministerstva informatiky.

Důležitým dokumentem, který měl plnit funkci strategie správní reformy v ČR (na územní i ústřední úrovni), byl materiál „**Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby - Strategie realizace Smart Administration v období 2007- 2015**“. Tato tzv. „Smart Administration“ byla předložena v souvislosti s přípravou České republiky

liky na čerpání prostředků ze Strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013. V návaznosti na to byl vypracován také Integrovaný operační program, který Evropská komise schválila v prosinci 2007.²⁵ Velmi kriticky se ke strategii postavila iniciativa eStat.cz ve svém článku „*Smart Administration – reforma nebo jen pozlátka pro evropské úředníky?*“ (2007): „Samotný materiál se jako koncepce k nápravě bohužel pouze tváří. Při hlubším prostudování je patrné, že více než potřebou ke změně je schválený materiál jen účelovým dokumentem, který má zajistit České republice čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie pro oblast veřejné správy. Reálně tak hrozí, že prostředky ze strukturálních fondů budou využity neefektivně a skoro až neúčelně, neboť nové nástroje a instituty budou nasazovány na již zaběhnuté postupy.“

Přestože je dokument Strategie realizace Smart administration spojený s dřívější vládou, je možné ho považovat za strategii reformy veřejné správy v ČR, která překračuje do současnosti. Jako základ pro systematický pohled na změny ve veřejné správě byl ve strategii „Smart administration“ zvolen „hexagon veřejné správy“, jehož šest úhlů tvoří občan, finance, technologie, úředník, organizace a legislativa. Strategické cíle „Smart Administration“ jsou vymezeny velmi ambiciózně, aniž by je dosud Ministerstvo vnitra více vyhodnocovalo:

- *Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik:*
 - » Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy (organizační re-engineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend a redesigning kompetencí a funkcí).
 - » Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení.
- *Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory:*
 - » Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci.
 - » Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace.

25 Viz European Commission, Development programmes, Czech Republic, online, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=CZ&gv_reg=ALL&gv_PGM=1025&LAN=7&gv_per=2&gv_defL=7 (přistoupeno 12. 9. 2014).

- *Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy:*
 - » Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy.
 - » Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech.
 - » Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy.
 - » Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku.
 - » Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí.
 - » Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivity v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové správy a posílením transparentnosti a otevřenosti úřadů daňové a celní správy.
- *Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu:*
 - » Prosazovat e-Government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě internetu, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřejné správě, zrovnoprávní formu listinnou s formou elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních komunikačních technologií.
 - » Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy, univerzálního místa pro fyzické a právnické osoby, kde bude možné z jednoho místa činit veškerá podání vůči orgánům veřejné správy, získávat veškeré ověřené údaje vedené v dostupných centrálních registrech a evidencích a získávat informace o průběhu všech řízení, která jsou s danou osobou či o jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena.

- » Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti.
- » Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů.
- *Zkvalitnit činnost justice:*
 - » Zavést systém elektronické justice vč. dokončení všech návazných projektů vedoucích k zefektivnění práce justice a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností.

Prvním krokem v rámci realizace Strategie mělo být sestavení Harmonogramu projektů. V harmonogramu měly být identifikovány projekty, které budou doporučeny pro podporu ze Strukturálních fondů. Dokument strategie předpokládal, že tento harmonogram bude sestaven do tří měsíců po schválení strategie vládou, tzn. do 11. 10. Dosud však byla zveřejněna pouze dílčí součást (např. **Strategie rozvoje služeb pro „informační společnost“** z dubna 2008, na podzim 2008 byla schválena **Strategie implementace e-governmentu v území**).

Strategie Smart administration vytvořila **Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu**, které se stalo meziresortním koordinačním orgánem pro oblast zefektivňování veřejné správy a zkvalitňování regulace. Jeho předsedou je Ministr vnitra.

Na cílech Smart administration staví i v srpnu publikovaný dokument **Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020, který vláda schválila svým usnesením č. 680/2014. Toto usnesení současně zřídilo Radu vlády pro veřejnou správu jako odborný poradní orgán vlády pro oblast veřejné správy**. Stanovuje také, že Do konce roku 2014 by měl ministr vnitra předložit Implementační plány Strategického rámce a novelu kompetenčního zákona. Usnesení také předpokládá hodnocení naplnění rámce s dvouročním cyklem od 31. 3. 2016. Zrušilo také zmíněné grémium pro veřejnou správu. Nový strategický rámec pracuje s třemi následujícími obecnými strategickými cíli:

1. Modernizace veřejné správy (prostřednictvím rozvoje procesního řízení, standardizace agend, rozšíření metod řízení kvality a zavedení systému hodnocení veřejné správy).
2. Revize a optimalizace výkonu veřejné správy v území (prostřednictvím harmonizace administrativního členění státu, úpravou systému veřejnoprávních smluv a financování přeneseného výkonu státní správy)

3. Zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů eGovernmentu (s důrazem na srozumitelnost, větší spokojenost a větší míru využívání služeb).
4. Profesionalizace a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě (zajištěním implementace služebního zákona a rozvojem a efektivním řízením lidských zdrojů). **Blíže viz text Strategického rámce, který je k dispozici v elektronické čítance k tomuto textu.**

Národním projektů elektronizace veřejné správy (e-governmentu) se budeme věnovat v samostatné přednášce později. Mezi další aktuální projekty a aktivity, které mají realizovat cíle v oblasti modernizace veřejné správy v ČR, je možné uvést především následující:

- a) realizace metodiky pro **zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů**,
- b) uplatnění zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA),
- c) metodika pro **stanovení plánovaných nákladů na výkon veřejné správy**,
- d) podpora **zavádění řízení kvality ve veřejné správě**.

Převážně většinu těchto trendů se více věnuje předmět Správní věda a Řízení ve veřejné správě.

Otázky a úkoly:

- Proč byla po listopadu 1989 důležitá reforma ústřední veřejné správy a co bylo jejím cílem?
- Komentujte reformu ústřední správy a její směry. Jaké cíle opakovaně zaznívají v reformě ústřední správy?
- Jaký dokument je možné považovat za současnou strategii reformy veřejné správy? Svoji odpověď odůvodněte.
- S jakými cíli pracuje aktuální strategie reformy veřejné správy?
- Co je cílem RIA (k základní charakteristice využijte web ria.vlada.cz)
- Jaké trendy reformy naleznete v programovém prohlášení současné české ČR?



Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

historická východiska správního systému	obce s pověřeným obecním úřadem
feudalismus	změny ve volební legislativě
znaky byrokratické správy	dezintegrační procesy v obecní samosprávě
územní organizace správy v historii české státnosti	okresní úřad a jeho funkce a orgány
městská správa a prvek královský a prvek samosprávný	územní členění státu z roku 1960
vrchnostenská správa	zvláštní odborná způsobilost
Stadionovo obecní zřízení	dekoncentráty
rámcový říšský obecní zákoník	zemská varianta v polistopadové reformě
první republika a role recepčního zákona	změny v zákoně č. 347/1997 Sb.
role národních výborů za první republiky	Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 (návrh vs. co se realizovalo)
slučování obcí za první republiky	obce s rozšířenou působností
druhá republika a její správa	problémy přijatého řešení krajské správy
okupační správa a prozatímní státní zřízení	„oblasti“ – funkce a struktura v navrhované reformě územní správy
veřejná správa v období komunismu	role ústřední správy ve správním systému
územní členění na základě zákona č. 36/1960	kompetenční zákon
projekt střediskových obcí	Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 a její vnímání stavu ústřední správy
princip subsidiarity	cíle Koncepce modernizace ústřední státní správy z roku 2001
centralizace / dekoncentrace / decentralizace a jejich pozitiva / negativa	změny formulované v projektu „Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy“ (2004) a problémy jejich implementace
polistopadový zákon o obcích a jím zakotvené změny	Strategie realizace Smart administration a její cíle
smíšený model územní správy	RIA
jednostupňový model samosprávy	programové prohlášení současné vlády

Použitá literatura:

COGAN, R. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004, ISBN 80-7357-041-6.

ČECHÁK, V. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004). EUPRESS. Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2004.

DUNN, W. N., STAROŇOVÁ, K., PUSHKAREV, S. Implementation: the missing link in public administration reform in CEE. Bratislava: NISPAcee 2006, ISBN 80-89013-24-4.

- eSTAT. Smart Administration – reforma nebo jen pozlátka pro evropské úředníky?, 18. 7. 2007, [online], [cit. 2010-05-10]. Dostupné z <<http://www.estat.cz/smart-administration-reforma-nebo-jen-pozlatko-pro-evropske-uredniky2.html>>.
- HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: SPN 1989.
- MALÝ, K. a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Linde a. s., 2003.
- MATULA, M. Reforma územní veřejné správy v České republice. Integrace, 13. 7. 2001, [online], [cit. 2010-05-16]. Dostupné z: <http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=413>.
- MINISTERSTVO VNITRA, 2007, Newsletter Efektivní správa, č. 3 + 4, 2007.
- NÁRODNÍ VZDĚLÁVACÍ FOND. Analýza veřejné správy České republiky (Souhrnná zpráva), září 1998, [online], [cit. 2010-05-10]. Dostupné z <<http://www.nvf.cz/archiv/versprava/analyza/obsah.htm>>
- NÁRODNÍ VZDĚLÁVACÍ FOND. Zdokonalování veřejné správy - fáze 1: Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky, říjen 1998, [online], [cit. 2010-05-10]. Dostupné z <<http://www.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm>>.
- NEMEC, J. Finanční management a rozpočtování: metody a techniky v tranzitivních zemích střední a východní Evropy. In Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. Praha: Ekopress 2003, s. 245 - 295 ISBN 808611970X.
- POSTRÁNECKÝ, J. Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice, 2005, online, s. 1.
- PROKOP, J. Strategický management ve veřejném sektoru: základní východiska. In Management veřejné správy: Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. Praha: Ekopress 2003, s. 75 - 110. ISBN 808611970X.
- SCHELLE, K. Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1948. Praha: Eurolex Bohemia 2002.
- ÚŘAD VLÁDY. Národní program reformem České republiky, 2014, [online], [cit. 2014-09-12]. Dostupné z <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/NPR-2014.pdf>>.
- VIDLÁKOVÁ, O. Další glosa k polemice - Nad reformou veřejné správy. Veřejná správa, č. 45, 2001, s. 27.
- VIDLÁKOVÁ, O. Reformy veřejné správy, Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, ISBN 80-7194-290-1.
- VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. České právní dějiny, Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. 2008.

5 POVAHA A PRAMENY ČESKÉHO A EVROPSKÉHO SPRÁVNÍHO PRÁVA

Richard Pomahač

CÍL KAPITOLY

Kapitola shrnuje terminologická východiska a historická východiska správního práva. Následně vysvětluje specifika českého správního práva a evropského správního práva a jejich pramenů.

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

5.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO ZÁKLADNÍ POJEM SPRÁVNÍHO PRÁVA, HISTORICKÉ KOŘENY SPRÁVNÍHO PRÁVA

5.1.1 Veřejná správa jako pojem

Veřejná správa je obvykle považována za **základní pojem** správního práva. Ne vždy je však pojem veřejná správa používán ve stejném smyslu v obecném kontextu na straně jedné a jako právní pojem na straně druhé. Zaměříme se nyní na **právnícké** vymezení pojmu veřejná správa.

Pro právníky specializované na administrativistické otázky je správa tím, co označil český doyen vědy správního práva Jiří Pražák (1846-1905) jako *činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*.

Pražákova přes sto let stará definice odráží dobu, která si s odlišováním pojmů správa a řízení příliš nelámala hlavu. Dobře na to poukazuje jedna z klasických německých učebnic správního práva (Karl von Stengel, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts*, Stuttgart 1886), která v úvodu připomíná, že slovem správa navozujeme nejenom souvislost se **státní správou**, ale i se **správou majetku** či s **podnikovým řízením**. Nejznámější z učebnic srovnávací správy a správního práva z tohoto období, jíž je dílo profesora Columbijské university F. J. Goodnowa z roku 1903, připomíná, že o administrativě je možné uvažovat jako o **majetkové správě** (*administration of*

estate), o **podnikové správě** (*administration of business*), zrovna tak jako o **vládní správě** (*administration of government*). Správní právo je podle Goodnowa spojeno s vládní správou.

Administrativisté se o správu majetku a o podnikové řízení zajímali spíše jen okrajově, což nezůstalo nepovšimnuto v sociálních vědách. Vznikl tak významový posun od správy, která je **řízením**, ke správě, která je **administrativou**. Čteme například, že sociologie administrativy se zabývá organizací a způsobem fungování správních systémů, a to **především v oblasti státní správy** (Jan Keller, *Velký sociologický slovník*, Praha 1996, s.1026), resp. že správa je obecným označením institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti týkající se **především veřejných záležitostí** (Ivan Mucha, *tamtéž*, s.1212).

S vyhrazením pojmu správa především pro sféru věcí veřejných bychom se jistě mohli spokojit, museli bychom si však být jisti tím, že víme, co to **věci veřejné** jsou.

Věci veřejné si obvykle představíme jako **protiklad** věcí soukromých. Soukromý prostor je relativně uzavřen všem, jimž nemá nic být do toho, jak je spravováno to, co nemá být společné. Etymologie nám nabízí skvělý výklad soukromí. „Sou“ odkazuje na to, co patří k sobě (soused, souhrn). Ostatně „soudit“ znamená dle tohoto výkladu „dát dohromady“. Všechno však nelze dohromady dát, něco zůstává mimo tuto sféru, a toto něco je **soukromí**. Naopak věci veřejné jsou otevřeny širokému posouzení a zájmovému vlivu.

Veřejný i soukromý prostor netvoří komplementární celek. Jsou to prostory **rozpínavé, překryvné a konkurenční**. Patří k základním otázkám sociální kontroly a zvláště práva, zda společnost umí v konkrétních podmínkách vhodně reagovat na tuto dualitu.

Správní právo tedy soustředí pozornost na **správu věcí veřejných**, aniž by však bylo možné zcela vyloučit **přesahy** do soukromého prostoru. Bylo tomu tak ostatně v historii civilizací založených na myšlence vlády práva odjakživa.

5.1.2 Historické kořeny správního práva - antický Řím

Správní právo, tak jako všechna velká právní odvětví, se v evropské tradici odvíjí od římského práva. Římské právo znalo **dualismus** práva veřejného a soukromého a **vázanost správy právem** (legalitu), což jsou úhelné kameny pojetí správního práva do dnešních časů.

Právní pojmy jako *libertas* (svoboda) či *servitus* (otroctví, služebnost) měly jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní interpretaci. Obdobně při základním rozlišování toho, zda je předmětem práva osoba či věc, zjišťovali římsští právníci, zda jde o entitu **soukromou či veřejnou**.

Pokud jde o osoby, vysvětluje Florus (Digesta, 1, 5, 4), že **svoboda je zaručena právem** (*libertas est naturalis facultas eius quod cuique facere libet, nisi si quid vi aut iure prohibetur*). Jestliže se měl římský právník vyrovnat s řadou otázek, souvisejících s tím, zda se určitá osoba narodí jako svobodná, vycházel podobně jako Marcianus (Digesta, 40, 5, 53) z poznání, že *libertas non privata, sed publica res est*. O věcech Gaius (Digesta, 1, 8, 1) praví *hae autem res, quae humani iuris sunt, aut publicae aut privatae* a spojuje s tímto rozlišením závažné právní následky. Dokonce i u věcí, které byly vyjímány z obvyklé lidské dispozice shledává Marcianus (Digesta, 1, 8, 6, 3) tuto zvláštní vlastnost: *sacrae autem res sunt hae, quae publice consecratae sunt, non private*. To, co bylo posvěceno soukromníkem, zůstávalo profánním, světským, všedním, naproti tomu totéž, co bylo posvěceno veřejně a vyjmutu ze soukromého majetku, stalo se sakrální věcí – **věcí veřejnou**.

Stručně lze shrnout, že v římském právu byly vyprofilovány mnohé instituty jako například **veřejné vlastnictví, obecné užívání** či **veřejnoprávní postavení**, od nichž se odvíjela většina aktivit, které tvořily **souhrn správních činností** předmětně souvisejících s regulací ve veřejném prostoru a s poskytováním **veřejných služeb**. Úředníci skládali přísahy, že budou předpisy a nařízení týkající se veřejné správy provádět s **řádnou péčí** (*diligenter parento optemperanto*) a **bez podvodných snah** (*sine dolo malo*).

Vedle takto **věcně** (materiálně) pojaté veřejné správy jako souhrnu úkolů a činností dovozujeme z římské tradice i **formální** pojetí správy. Z Ulpianovy definice (Digesta, 1, 1, 1) víme, že veřejné právo se vztahuje na posvátné věci a úkony, na kněze, úřady a úředníky. Ostatně právě tuto větu (a žádnou jinou, kterou lze dohledat v Justiniané kodifikaci) vsadil později do svého encyklopedického spisu Isidor ze Sevilly (Etymologie, V, 8), takže kontinuálně a po staletí evropští vzdělanci (nejen právníci) nepochybovali, že veřejné právo je to právo, které má co do činění s **kněžími a s úředníky** (což bývalo vzhledem k tomu, že církev se stala na dlouhou dobu významnějším subjektem veřejné správy než stát, vlastně i jedno a totéž). Moderní administrativistika pak na tomto základě přišla s nápadem veřejnou správu vymezit jako **činnost správních úřadů**, a to vlastně bez ohledu na to, co tyto úřady dělaly.

V naší souvislosti je významná i v římském právu ustálená podoba výrazu *administratio rei publicae*. Jde obecně o veřejnou správu, jež byla v definicích právníků charakterizována jako činnost spojovaná s určitým **postavením a požitky**, ale též s odpovídajícími **náklady**. Tak u Callistrata (Digesta, 50, 4, 14) čteme: *Honor municipalis est administratio rei publicae cum dignitatis gradu, sive cum sumptu sive sine erogatione contingens*. Císařská římská administrativa zavedla úřednickou nomenklaturu a **kariéerní řád** (*cursus honorum*). Nejenom armáda, ale i římská byrokracie měla

pak podíl na překonávání krizí, do nichž se Římská říše upadala. Narůstající potíže nakonec vedly k specifickému způsobu propojení **vojenské a civilní veřejné služby** - *militia*. Od 3. století však postupně upadal význam práva i právního stavu ve veřejné správě. Vzrostla **korupce** - úřady začaly být obsazovány zejména na základě **přímlov** (*suffragium*). Služba státu se tak stávala regulární živností, kterou si bylo možno opatřit zaplacením úplatků a odstupného. Zároveň se předpokládalo, že nositel úřadu se bude muset spokojit s naturálním platem, či dokonce, že se bude nucen uživit sám.

5.1.3 Historické kořeny správního práva - vytváření novodobých států

Staří římscí právníci patrně věděli, proč nepoužívali slovo stát tak lehkomyšlně jako my. To, co dnes zjednodušeně překládáme jako stát, zní v originále obvykle *status rei Romanae*, což není korektní překládat jedním - významově přetíženým - slovem. Ani středověké právo nezná správu státu v dnešním slova smyslu. Autenticky používané výrazy *regnum* a *administratio* lépe odpovídají stavu, kdy teritoriální vymezení slušelo jen velmi špatně spravovaným celkům (středověkým říším) a kdy *regnum* (ovládání) fungovalo na **personálním**, nikoli teritoriálním základě.

Když se *regnum* profesionalizovalo, začalo vytvářet vrstvu správců, administrátorů, arbitrů a zároveň opět zvýraznilo dualismus **práva obecného a práva správního**. V češtině nám tento jev připomíná již samotný jazyk: výraz správa je odvozen od téhož základu jako výraz právo, avšak zdvojení společného slovního základu v pojmu správní právo naznačuje zřejmý významový posun od práva odpovídajícího řádu společnosti **k právu fungujícímu až skrze správu**.

Evropská právní historie zná složitou diskusi o rozdílu mezi ryzí **vládní mocí** (*imperium merum*), která může být koneckonců legitimizována obecným přesvědčením o nezbytnosti takovéto moci, a mezi **pravomocí** rozhodovat na základě apriorních pravidel (*imperium mixtum*). Zjednodušeně řečeno, v prvním případě je právo jen utilitárním **nástrojem vlády**. V druhém případě je pravomocí jen to, co **rozhodnou** správní úřady na základě práva a co eventuálně **potvrdí** správní soudy.

Novověký pojem státu jako územně organizovaného všeobecného ovládání pomocí práva mohl vzniknout až v okamžiku, kdy stav správců začal být natolik nepostradatelný, že začal fungovat jako **administrativní stát**, čili jako **byrokracie**. Pojem administrativní stát se v teorii veřejné správy dnes užívá zpravidla trochu odlišně, a sice v tom smyslu, jaký mu dali američtí administrativisté. Připomeňme v této souvislosti, že Dwight Waldo (1913 - 2000) definoval administrativní stát jako vývojovou formu následující po éře **ryze politického státu**, založeném na volné soutěži zájmových skupin.

V evropském vývojovém kontextu je však každopádně fungování byrokracie spojována již s raně novověkým vývojem. Tak již pověst a zázemí slavných právnických škol v Bologni, Bourges či v Heidelbergu se obvykle spojují se státní službou. V německém prostředí to připomíná termín **Aktenversendung**, jímž byla charakterizována skutečná podstata činnosti zeměpanských kancelářů i zemských soudů kompletujících balíky spisů a rozesílajících je k posouzení učeným právníkům, bez jejichž stanoviska nebylo možné o ničem rozhodnout.

Formování silných západoevropských států mezi 16. a 18. stoletím - Španělska, Francie či Británie - vyústilo ve vznik politických celků, které se i z právotvorného hlediska začaly výrazně odlišovat jak od univerzalistické středověké římské říše, tak od samosprávných městských států, v nichž plnilo dostředivou úlohu obecné právo. Silné státy urychlovaly tvorbu **jednotného národního práva** jako součást celkového úsilí prokázat oddanost (legitimovat se loajalitou) vůči národu, nebo těsně spjatým národům, představujícím státní obyvatelstvo.

Od začátku novověku se tedy s rozdílnou intenzitou v různých částech Evropy formuje národní správní právo v protikladu k obecnému správnímu právu. Podle zásady *usu sensim receptum* bylo nutné zamýšlet se nad každým jednotlivým římskoprávním ustanovením a jen na základě jeho **užití v novodobé právní praxi** dovozovat, že došlo ke skutečnému převzetí tohoto práva. Zároveň se však především v teoretické rovině rodily předpoklady pro posílení univerzální chápání správního práva oproti **partikularismu** vyrůstajícímu z různorodých regulačních snah, a to na základě přirozenoprávních a osvíceneckých představ o dobrém vládnutí.

5.1.4 Konstitucionalizace národních systémů správního práva

Dobrou vládu přesvědčivě popsal v roce 1689 John Locke jako vládu, která **není politicky mocnější než člověk**. Lockovými slovy: Protože účelem a mírou veřejné moci je zachování členů společnosti při jejich životech, svobodách a majetcích, nemůže být tato moc neomezenou, libovolnou. Pouze politická prohra, píše Locke ve svém *Druhém pojednání o vládě*, dává despotickou moc pánům k jejich vlastnímu prospěchu nad těmi, kdo jsou tak připraveni o všechna **lidská práva**, to jest o vlastní moc jak nad svými osobami, tak nad svými statky.

Století vymezené lety 1689-1789 je dobou teoretického tříbení základních konstitucionalistických otázek: svrchovanosti lidu, plurality ústavních institucí a nezadatelných základních - lidských i občanských - práv. Na konci tohoto období je k dispozici **paradigma dobrého uspořádání veřejné moci** - konstitucionalismu. Baron de Montesquieu sice ve svém proslulém díle o zákonech napsal, že zákony nesmějí být

příliš chytré, neboť jsou vytvářeny pro lidi s **průměrným rozumem**, mnozí panovníci a jejich ministři však dali právníkům zabývajícím se tvorbou zákonů a kodifikací příležitost, aby - pokud to již nebylo možné z hlediska obsahového - alespoň forma práva mohla triumfovát. Pokud jde o francouzskou revoluci poznamenané správní právo, pak připomeňme především projekty správního kodexu, jejichž autory byly ještě za vlády velkého Napoleona M. Fleurigeon (*Code administratif*) a C. J. B. Bonnin (*Principes d'administration*). Ale ani ve Francii se nepodařilo správní právo v jeho obecné části - narozdíl od řady jiných odvětví práva - kodifikovat.

V XIX. století téměř všechny evropské vlády usilovaly o zlepšení metod řízení státu. Evropským vládcům již nestačilo, že řídí prostřednictvím svých činitelů všechny záležitosti, ale snažili se řídit i chování úředních činitelů ve všech oblastech. A proto již veřejná správa nezávisí pouze na veřejné moci, dovozuje de Tocqueville v roce 1839, ale stahuje se stále více na jedno místo a **soustřeďuje se** do menšího počtu rukou.

Podobně jako de Tocqueville ze zkušenosti s francouzskou či německou vládou, tak se i angličtí autoři v průběhu XIX. století ze zkušenosti se změnami v tradičně liberální zemi hrozí rostoucího **objemu pozitivních úkolů** veřejné správy a s tím rostoucí centralizace. Dicey (*Law and opinion in England in the nineteenth century*) hovoří o nezvyklém **kolektivismu** v periodě 1865-1900, kdy se v Británii rozmohla dosud nezvyklá administrativní přeregulovanost spolu s tendencí více a více spoléhat na moc státu. Maitland (*Constitutional history of England*) píše v roce 1888, že Angličané se stali národem ovládaným nejrůznějšími druhy úřadů a výborů, centrálních i místních, vyšších i nižších, rozprostraňujících svou moc všude díky statutárnímu právu.

Na rozšíření praktik administrativního státu, který se stal poté, co se mu podařilo usadit se částečně i v Británii, v Evropě všudypřítomným, reagovala v západoevropské oblasti spíše právní než správní věda. Poslední dvě desetiletí minulého století jsou zde ve znamení diskuse vyvolané slavným Diceyovým dílem (*Introduction to the study of the law of the constitution*), v němž se popírá opodstatněnost myšlenky, že spolu s administrativním státem vzniklo v Anglii též administrativní právo.

Dicey upozorňuje na rozdílnost tradice britského konzervatismu a francouzského pragmatismu. Britské řešení neustoupilo od principu parlamentní suverenity, která je natolik silná, že parlament může modifikovat jak ústavu, tak statutární pravidla způsobem, v němž nelze rozumně uvažovat o pevných právních principech, které by vytvářely **neměnné kontury** ústavního nebo správního práva. Subjekty veřejné správy jsou proto v britském systému svázány statutárním právem, které je však velmi **proměnlivé**, plně **v rukou parlamentu** a podřízené principu *rule of law* ve smyslu vázanosti státní správy právem. V této interpretaci tedy v anglickém právu není nic, co by bylo totožné

s francouzským *droit administratif*. Francouzský pragmatismus spočívá v tomto kontextu především v tom, že nemá dobrý důvod stavět parlament nad vládu. Psané právo, lhostejno zda ústavní, civilní či správní musí podléhat interpretaci, k níž by měli být způsobilí především **profesionální soudci**. Je třeba smířit se s faktem, že parlament přijímá i řadu špatných zákonů a bylo by spíše aktem nespravedlnosti, kdyby výkonná moc mohla v rámci těchto špatných zákonů dále řetězit legislativní omyly.

První světová válka otrásla sebevědomím stoupců **právního souladu civilizovaných evropských států**. Zároveň válečná katastrofa otevřela prostor pro vznik dalších národních států a pro nové uspořádání sil v rámci mezinárodního společenství. I když v řadě případů předurčila dohoda velmocí podobu ústav nových i obnovovaných států, jejich ústavní a správní poměry se začaly vyvíjet mnohem dynamičtěji než v pomalém 19. století.

Střízlivost výkladu veřejného práva byla namístě. Štrasburský profesor Otto Mayer, který se celý život věnoval paralelnímu studiu francouzského a německého veřejného práva, napsal příznačnou větu *Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht* - ústavní právo vzniká a zaniká, **správní právo trvá** - jíž v duchu dobového realismu vyjádřil rozdíl mezi politickým a nepolitickým právním odvětvím.

Nikde v Evropě nenajdeme v souvislosti s dvěma velkými válkami dvacátého století místo, kde by se více nebo méně znovu neuplatnila přednost státu před právem. Rozšířené mínění z meziválečného období shrnuje poučka Carla Schmitta - **není pravda, že ústava vytváří stát, ale je to stát, kvůli němuž existuje ústavní pořádek**. Naproti tomu snaha po odideologování práva - dobře patrná v Kelsenově ryzí nauce právní prezentované autorem samotným jako nejradikálnější realistická právní teorie - vyústila ve **ztotožnění státu a právního řádu**. Rovněž institucionalisté rozvinuli pojetí záruk vnitrostátní legality i mezinárodního pořádku, za jejich koncepcemi byla však spíše představa nenápadného fungování veřejných služeb a nevtíravé veřejné politiky, tedy spíše opaku toho, co evropská společnost té doby mohla zažít.

Připomeňme si i slavný pojem Ernsta Forsthoffa, který byl použit také již v třicátých letech minulého století, ale naplnění se dočkal až později - *Daseinsvorsorge*. V pojetí sociálního státu i pracovního, sociálního a správního práva je od té doby jedním z klíčových pojmů *Daseinsverantwortung*, tedy odpovědnost za to, že každý jedinec bude moci poměrně dobře přežít. Stát je nejenom hlídačem, ale i dávačem, selže-li spontánní solidarita. Takovýto přístup naráží na mnohé překážky vzhledem k tomu, že míra bohatství či chudoby státu, od níž se odvíjí i míra *Daseinsvorsorge*, je objektivním ukazatelem, zatímco solidarita zůstává ideálem. Koncept **státu blahobytu** byl mnohde více v centru pozornosti státovědců než idea právního státu.

**Otázky a úkoly:**

- Vysvětlíte pojem veřejné správy.
- Charakterizujete historické kořeny správního práva.

5.2 ČESKÉ SPRÁVNÍ PRÁVO VE 20. STOLETÍ, PRAMENY SOUČASNÉHO ČESKÉHO SPRÁVNÍHO PRÁVA

České správní právo se do své současné podoby vyvinulo z práva **rakouského a československého**. Jak pro československý, tak pro český právní vývoj je charakteristické uplatnění **principu kontinuity**. Protože správní právo bylo chápáno jako konglomerát ustanovení partikulární a často jen formálně-technické, nikoli obsahově-kontroverzní povahy, nebyly přechody do nové právní situace po vzniku samostatného československého a posléze českého státu v oblasti veřejné správy nijak zvlášť dramatické či složité.

Zdůraznit je třeba i to, že jak staré rakouské, tak dřívější československé a nyní české správní právo bylo a je ve své obecné části **nekodifikovaným** právním odvětvím. Vážnější kodifikační úsilí nebylo na tomto poli nikdy ani podniknuto, což vlastně také přispívalo ke klidnému přelévání „starého vína“ do „nových nádob“. Rozsah upravované materie postupně vzrůstal a zároveň regulace v mnoha pododvětvích veřejné správy zabíhala do stále větších podrobností, což vedlo k **fragmentarizaci** celého oboru. Měnila se i dynamika legislativní činnosti. Jestliže dříve nebylo vzácností, že se určitá úprava neměnila celé půlstoletí, stával se takovýto úkaz postupně stále vzácnějším, což způsobilo často i **nestabilitu právních poměrů** a změny správní legislativy se stávaly častým předmětem kritiky.

Při neutěšeném stavu zákonodárství roste význam doktrinní interpretace práva. Spolehlivý výklad rakouské podoby správního práva v českých zemích dodnes poskytuje posmrtně vydaná učebnice Jiřího Pražáka (1846-1905). Recepce a modernizaci správního práva v podmínkách první československé republiky vystihuje učebnice Jiřího Hoetzela (1874-1961), která ve svém druhém vydání z roku 1937 dobře vysvětluje i příčiny neúspěchu některých dobových snah o reformu správního práva.

Na tomto místě je třeba zvláště zdůraznit, že naše správní právo dosud čerpá z orientace, která po ustálení režimu ústavní parlamentní monarchie v rakouské části habsburského soustátí v poslední třetině 19. století podpořila koncepci **subjektivních veřejných práv** jako součásti nezadatelných práv občanských. Ochranu těchto práv garantoval **soudní přezkum** správních rozhodnutí opírající se o **právní zásady**, které jsou i v současnosti uznávány. Prvorepublikový československý vývoj respektoval

tuto orientaci a i přes neuspokojivou legislativní úpravu na mnoha úsecích veřejné správy se vyznačoval přinejmenším až do 30.let minulého století kultivovaností rozsudků Nejvyššího správního soudu.

V roce 1948 byl shodou okolností vydán poslední díl *Slovníku veřejného práva československého*, který je dodnes chápán jako encyklopedie systému správního práva, který však měl být - řečeno dobovou terminologií - revolučně přetvořen. Není sporu o to, že řada starších legislativních úprav i institucí veřejné správy skutečně v padesátých letech rychle zmizela a že některých z nich ani nebylo příliš škoda. S lidově-demokratickým, resp. socialistickým správním právem, jak se v období, v němž se ke všemu přidávaly pokrokářské přílepy, obor nazýval, je však spojen hlubší problém. Dalo by se totiž očekávat, že pokud by nový systém skutečně vznikl, měl být ovlivněn především **právem sovětským** jako právem vzorového socialistického státu.

Jenomže sovětské správní právo jako právní obor dlouho neexistovalo, protože nebylo potřebné. Projekt ruského kodexu správního práva z roku 1925 byl rezolutně odmítnut a diskuse o potřebnosti správního práva jako samostatného odvětví práva se v Sovětském svazu protáhla hluboko do třicátých let 20. století. Na pověstně Vsesvazové poradě o vědeckých otázkách sovětského státu a práva v červenci 1938 bylo rozhodnuto, že věda správního práva se musí zaktivizovat a intenzivně zkoumat **organizační soustavu** sovětské státní správy, jakož i **právní formy řízení** hospodářské i sociálně-kulturní oblasti. Odmítnuty byly názory, že sovětské státní řízení nemá být právem příliš svazováno, zároveň však kritika chyb některých sovětských právníků pro ně znamenala spíše než výzvu ke zlepšení práce vážné politické obvinění, takže v době, kdy u nás měly být přebírány sovětské zkušenosti, toho vlastně k převzetí mnoho nebylo. Až později se v Sovětském svazu rozvinula teorie právních záruk zákonnosti, přičemž na prvním místě stál problém vylepšení kvality právního řádu a zvýšení uvědomělosti úředníků a až na druhém mechanismus řešení právních sporů. Mezi stížnostmi k nadřízenému úřadu a správní žalobou byl dlouho v teorii viděn jen formální rozdíl, byly to především signály upozorňující na chybnou práci úředníků a na tzv. systémové nedostatky ve státní správě.

Socialistické správní právo zůstávalo nekodifikovaným a z hlediska legislativní techniky velmi často nedokonale formulovaným souborem předpisů. Sovětská věda správního práva dospěla v sedmdesátých letech minulého století k tomu, že vytvářela obraz socialistického správního práva, jaké by mělo být, ale jaké být z různých příčin nemohlo, a uchýlila se tak k mnoha **ideálním konstrukcím** postaveným do kontrastu ke skutečnému institucionálnímu a normativnímu stavu. Správní komparatistika začala vytvářet obraz různorodosti socialistického práva a tak vlastně sama zpochybnila, že jde o velký právní systém vyznačující se kompaktností a schopný ovlivňovat

jiné právní systémy. V této situaci působí i souborná doktrinální reflexe „nového“ československého správního práva v podobě dvou reprezentativních vysokoškolských učebnic M. Gašpara a kol. z roku 1973 a Z. Lukeše a kol. z roku 1981 jako „dějà vu“, tede jako to, co jsme již viděli - z větší části ve starších učebnicích předkomunistického období a z menší části v učebnicích sovětských.

V roce 1993 převzala Česká republika československé správní právo, které bylo v letech 1990-1992 částečně přizpůsobeno novým ústavním poměrům. Od druhé poloviny 90. let se toto právo vyvíjí velmi dynamicky zejména pokud jde o jeho legislativní složku (srov. další výklad o pramenech současného českého správního práva).

5.2.1 Funkce pramenů správního práva

Na základě úvah o **povaze** správního práva můžeme nyní vymezit jeho **prameny**, a to jednak na úrovni národního, v našem případě českého správního práva, jednak na úrovni evropského správního práva. Protože české a evropské správní právo prošlo podobným historickým vývojem, platí pro prameny v obou systémech mnoho společného. Začneme tedy tím, v čem se oba systémy shodují.

Nalezení patřičného pramene a jeho přiřazení k pravidelnému chování ve veřejné správě je jednou z nutných - nikoli však postačujících - podmínek proto, abychom mohli odpovědět na otázku, co v dané situaci **platí podle práva** - latinsky řečeno: *quid iuris?* V minulosti bylo často obtížné vůbec pramen nalézt. Díky pokroku, kterého dosahuje v současnosti informační společnost, vznikají dnes častěji problémy proto, že je nalezeno více pramenů, jejichž obsah není souladný. Každopádně nejde jen o to pramen nalézt a identifikovat, ale i dobře vyložit a přiřadit právě k takovému chování, které je upraveno.

V archaických společnostech se platné právo nejprve tesalo do kamene, vyrývalo do hliněných tabulek, přepisovalo na papyrech a pergamenech či předčítalo na shromážděních. Co nebylo čas od času vytesáno, vyryto, přepsáno, či přečteno **neplatilo**. Dnes bychom mohli tímto způsobem zacházet leda s trestním nebo občanským zákoníkem, snad by jejich pravidelné předčítání vedlo i k jejich zestručnění. Pro správní předpisy jde však o metodu nepoužitelnou, protože by šlo o činnost nepřetržitou a výsledkem by byla stejně nepřehledná situace, v jaké se nacházíme tak jako tak.

Veřejnost vzala na vědomí výrazný **růst počtu předpisů** (což je jen odrazem byrokratizace řízení neomezující se ani zdaleka jen na veřejnou správu a veřejný sektor), tím spíše však zůstává předmětem kritiky nedostatečná kvalita normotvorby - **nekonzistentnost, nestabilita, vedlejší a nechtěné účinky**. Kvantitativní růst se po konstitucionalizačních, modernizačních a evropeizačních nárazech a vlnách

devadesátých a nultých let nepochybně zpomalí – jsou již patrné meze lidských a finančních kapacit ve veřejné správě i působení „změny paradigmatu“, „únavy z reforem“ atd.

Důležité je před „bodem obratu“ věnovat pozornost strukturálnímu problému: veřejná správa (v institucionálním smyslu) je vtažena jak do **správní** normotvorby (předpisy, které mohou fungovat jen skrze spravování a jsou tedy administrativně náročné), tak do **judiciální** normotvorby (správní předpisy sloužící v oblastech řešení sporů), a pochopitelně i do **pseudonormotvorby**, v níž nejde o obecná pravidla, ale o správní, hospodářská, politická atd. rozhodnutí, která se do normativní podoby jen halí.

Předpis správního práva je především **nástrojem správy** a i když musí mít vzhledem k uplatnění principů subsidiarity, proporcionality a právní jistoty formu aktu schváleného parlamentní procedurou, je vhodné diferencovat legislativní pravidla týkající se přijímání předpisů. Výsledná podoba parlamentních předpisů má být z povahy věci výsledkem **dohody** parlamentních a vládních zákonodárců v duchu principů **vyvážení** legislativní a exekutivní moci. Ze srovnávacího hlediska lze snad jen doplnit, že dohodovací proces nemusí být vždy jen výlučně věcí parlamentních a vládních orgánů, ale lze do tohoto procesu zapojit i „třetí stranu“ – např. podmínkou konzultací, doporučení orgánu poradního typu atd.

V českých podmínkách lze po zkušenostech s legislativními smršťemi uvítat v oboru správních předpisů mnohé z dílčích, opakovaně navrhovaných **filtrů v zákonodárném procesu**, který se vymyká racionalitě (povinné podřízení jak vládních, tak mimovládních legislativních projektů metodice hodnocení dopadů regulace, zákaz výroby tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, přísná restrikce možnosti urychlených postupů při přijímání zákonů a v určité podobě i princip legislativního stop-stavu).

Za zvážení stojí, zda není - i s ohledem na vývoj evropského a globálního práva - alespoň v některých částech psaného správního práva nutno doporučit **delegifikační řešení** (snížení administrativní náročnosti opírající se o možnost nařízeními modifikovat správní procedury předpokládané zastarávající zákonnou úpravou). Klíčovým úkolem veřejné správy jako tvůrce správních předpisů zůstává **konsolidační a systematizační** úsilí. Ať již bude nadále role zákona jako pramene správního práva jakákoli (předpokládáme ovšem že kvantitativně omezená), zvýši se nároky na informační kvalitu, a to zejména v tom smyslu, že zákonná zmocnění jsou respektována a podzákonná úprava je konzistentní.

Aniž bychom si dělali iluze o **možnosti pravé kodifikace** ve správním právu, systematizační práce, jejímž cílem je **uspořádat věcně související ustanovení** správních předpisů (primárních, závislých i doporučujících), je **povinností** veřejné správy.

Nevyhne se jí dlouhodobě ani česká veřejná správa, i když je prozatím tato její povinnost vymezována polovičatým a nedůsledným způsobem a pozorujeme dokonce i pokusy přenechat iniciativu privátním a komerčně zaměřeným subjektům.

5.2.2 PRAMENY ČESKÉHO SPRÁVNÍHO PRÁVA - PŘEDPISY

České správní právo vyrostlo z pramenné tradice rakouského administrativního prostředí, v němž byly již v průběhu 18. a 19. století velmi výrazně upřednostněny **předpisy** před nepsanými prameny práva. Přitom byly preferovány předpisy **státní před samosprávnými**, jakož i zpracovávána **spíše detailní než rámcová úprava** a následně též v široké míře prosazena **výhrada zákona** jako parlamentního aktu vůči aktům exekutivním a administrativním.

Princip právní kontinuity umožňoval opakovaně převzít korpus předpisů správního práva a postupně ho nahrazovat. V období 1918-1989 nelze hovořit o **legislativní inflaci**, tedy o stavu, v němž se objem předpisů správního práva soustavně zvětšuje. Inflační zlom v tomto smyslu nastává až od 90. let minulého století. Počet předpisů v současnosti stále roste, zkracuje se jejich životnost a množí se případy očividně **nekvalitních, ba protiprávních** úprav.

Pokud si uvědomíme, že například za poslední dvě dekády bylo předloženo Poslanecké sněmovně k projednávání téměř 3200 návrhů zákonů, na něž byly navázány změny dalších tisíců podzákonných předpisů, netřeba pochybovat o tom, že tlak na změny „předpisového základu“ veřejné správy je nejenom enormní, ale i nerozumný, protože velké množství ustanovení nemá při krátké životnosti šanci na uplatnění.

Předpisy jsou v českém právním řádu **hierarchicky** uspořádány. Nejvyšší právní sílu mají normy obsažené ve vnitrostátních předpisech, které jsou součástí **ústavního pořádku**. Nejvyšší právní sílu mají a na úroveň norem ústavních zákonů jsou postaveny i přímo **použitelné normy** obsažené ve smlouvách, pokud jde o ratifikované a vyhlášené **mezinárodní smlouvy**, jimiž je Česká republika vázána.

Běžný zákon má nižší právní sílu nežli ústavní zákon. Formální definice zákona říká, že jde o **akt Parlamentu, který byl přijat ústavně předepsanou procedurou**.

Pro českou veřejnou správu platí, že může být legálně vykonávána jen **v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon**. Povinnosti mohou být při výkonu veřejné správy ukládány cestou nařizovací vládní či správní pravomoci pouze tehdy, pokud k tomu zákon veřejnou správu výslovně zmocňuje a pokud nepřekročí rozsah takto stanovených povinností meze, které zákon pro výkon státní správy v konkrétní oblasti předvídá, a to vše navíc za předpokladu, že nebudou dotčena základní, ústavně zaručená práva.

Reservatio legis (výhrada zákona) znamená v přísném smyslu to, že jsou - kromě obecného požadavku výkonu veřejné správy na zákonném základě - určité právní vztahy a procedury vyhrazeny k úpravě výlučně formou zákona. V této souvislosti obvykle nečiní potíže zjistit, že platí výhrada zákona, jestliže je to výslovně zformulováno v některém z jiných zákonů. Ústava samotná podrobnější vymezení týkající se výhrady zákona neobsahuje.

Předpisy, které jsou součástí ústavního pořádku, a ostatní běžné zákony nazýváme souhrnně **primárními předpisy** (primární legislativou). Všechny ostatní obecně závazné předpisy jsou předpisy **podzákonými** a označují se proto **sekundárními předpisy** (sekundární legislativou).

Pokud jde o podzákoné předpisy, uvedme, že Ústava přímo opravňuje vládu vydávat **nařízení k provedení zákona a v jeho mezích**. Obecní a krajská zastupitelstva mohou v mezích své působnosti při výkonu samosprávné kompetence vydávat jako **původní předpisy obecně závazné vyhlášky**. Tím je otevřena možnost vytvářet místní předpisy, které působí jen na území příslušné obce nebo kraje. Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou při výkonu státní správy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy (zpravidla **nařízení nebo vyhlášky**) jen tehdy, jsou-li k tomu **zákonem výslovně zmocněny**.

V České republice platí zhruba 30 tisíc právních předpisů. Asi desetinu z tohoto počtu tvoří zákony. Je odhadováno, že přibližně 90 procent z nich se dotýká **správy věcí veřejných**, takže jsou buď zcela, nebo zčásti pramenem správního práva. Všeobecně uznávaná klasifikace zákonů ani jiných předpisů do jednotlivých právních oborů u nás zavedena není, protože praktičtější je **věcné začlenění** (je užitečnější vědět, že předpis se týká potravin, nežli že jde o předpis správního práva), přesto jde o odhad velmi spolehlivý.

5.2.3 Prameny českého správního práva - nepsané právo

Nepodaří-li se doložit, že uvažovaná norma správního práva je obsažena v předpisech, půjde zpravidla o jednu ze dvou základních situací: 1. uvažované ustanovení vzniklo jen na základě interní normotvorby (pravidlo obsažené pouze ve vnitřním předpise nebo vytvořené správní praxí, která nemá povahu formálního pramene práva) nebo 2. uvažované pravidlo je spojeno s jinými formálními prameny práva než s předpisy, například se soudcovským právem či s obecnými právními zásadami.

Obecná praxe, zvláště pak praxe dlouhodobá a nepochybná, je zdrojem obvyčeje jako klasické formy nepsaného práva. Ve správním právu ale obecná praxe obvykle za pramen práva uznána není. Předvídatelné úřední chování se sice může vytvářet i obec-

nou praxí, ta musí však být vždy v souladu jak s předpisy, tak s **obecnými právními zásadami**. Klíčovými právními zásadami jsou ve správním právu zejména princip formální a materiální rovnosti, princip vázanosti veřejné moci právem, princip nabytých práv a legitimního očekávání, princip proporcionality a princip odpovědnosti.

Soudcovské právo jako další z forem nepředpisového práva ve většině případů nevytváří nové normy, ale dotváří je tím, že spojuje předpisy s obecnými právními zásadami. Kontinentálním východiskem výkonu spravedlnosti zůstává sice *iudex ius dicit inter partes*, tedy příkaz, aby se soudci zabývali toliko rozhodováním sporů a nepodléhali pokušení nalézat právo obecným a normativním způsobem, nena- lezneme však prakticky příklad státu s rozvinutým ústavním, civilním a správním soudnictvím, v němž by se neprosazovala i pravidla odvozovaná výhradně z klíčové a konstantní judikatury.

Pro laiky není snadné interpretovat a aplikovat právní zásady a soudcovské právo. Situace je komplikovaná i potud, že dlouhodobě klesá počet kvalifikovaných právníků vykonávajících úřední povinnosti ve veřejné správě, protože právníkové specializace nejsou ve správním právu příliš četné. Z praktického hlediska je tedy i ve vztahu k úředníkům třeba předpokládat, že se dobře orientují jen v části pramenů správního práva, a sice v předpisech, s nimiž jsou často seznamováni prostřednictvím různých metodických návodů a jiných úředních pomůcek, které samy o sobě pramenem správního práva nejsou.

Otázky a úkoly:

- Vysvětlíte pojem „prameny správního práva“.
- Vyjmenujte a krátce charakterizujte jednotlivé prameny českého správního práva.



5.3 EVROPSKÉ SPRÁVNÍ PRÁVO

Po druhé světové válce prosazovali příznivci evropského sjednocení ve volných či těsněji koordinovaných formacích novou vizi sjednocené Evropy. V tomto smyslu se také hovoří o tom, že **federalismus** byl prvním či historicky nejstarším z prosazovaných vzorů evropské politické, právní a hospodářské spolupráce a že diskuse o výhodách a nevýhodách tohoto modelu dala vzniknout alternativním - **funkcionalistickým** a **neofunkcionalistickým** - koncepcím integrace.

Již závěry Evropského kongresu 1948 vedly k vytvoření nové mezinárodní organizace - **Rady Evropy**, a to nejen na **mezivládní**, ale i na **meziparlamentní** úrovni. Vskutku celoevropskou organizací se však Rada Evropy stala po pádu železné opony mezi

Východem a Západem. V roce 2013 Rada Evropy sdružuje celkem 47 států a opírá se rozvinutý správně-právní standard (*acquis du Conseil de l'Europe*). Vznik a existence tohoto standardu je spojena s činností klíčových institucí Rady Evropy, zvláště **Evropského soudu pro lidská práva**, Parlamentního shromáždění a Výboru ministrů a s aktivitami připojených konzultativních a koordinačních orgánů a organizací.

V 70. letech minulého století, když byla dostatečně zřetelně vyjádřena politická vůle rozšiřovat Evropské hospodářské společenství a když byl zřízen přímo volený Evropský parlament, získali příznivci integrace nové pole působnosti jednak v rámci politických stran, které si osvojily myšlenku hlubší evropské integrace, jednak v rámci parlamentních struktur. V sedmdesátých letech se také zrodila **ortodoxní strategie**, podle níž prohloubení integrace je podmínkou přijímání nových členských států. Pro následující jižní rozšiřování (Řecko, Španělsko, Portugalsko) byly již také stanoveny parametry, především důraz na posílení liberálně-demokratických politických institucí a procedur a na fungování vlády práva. Shodou okolností všechny jmenované země se snažily skoncovat s řadou příznaků autoritativního režimu a směřování k evropské integraci tu mělo velkou občanskou podporu, protože autoritativní režimy byly většinou pokládány za nevykonné a vývojem překonané.

V souvislosti s jižním rozšířením EHS byla precizována představa o **organizační a procesní autonomii národních úřadů** jako nepřímých vykonavatelů evropského práva. Později vznikla **Evropská síť veřejné správy** jako neformální síť státních úředníků, kteří si jejím prostřednictvím vyměňují znalosti v oblasti veřejné správy, anebo **Evropský institut veřejné správy** jako konzultační a školicí pracoviště sloužící především národním úředníkům.

Přístup, podle něhož prohloubení integrace má předcházet jejímu rozšíření, byl v devadesátých letech opuštěn. Dále se prosazovala „varianta snů“, podle níž je možné prohlubování a rozšiřování skloubit, aby nakonec uzrála **koncepte vícerychlostní integrace**. Expandující **Evropská unie** se v posledním čtvrtstoletí stává jiným útvarem, než který byl na počátku devadesátých let zřízen *Maastrichtskou smlouvou*. Avšak obraz o evropském správním prostoru vycházející z konceptu osmdesátých let a z politických rozhodnutí let devadesátých má však stále kontury, z nichž je patrná tendence právně kontrolovat společné hodnoty a parametry veřejné správy.

5.3.1 Evropský správní prostor

Spolehlivost a předvídatelnost je považována za stěžejní vlastnost správního prostoru. **Profesionální výkon státní služby** je regulován nejen právními normami, ale též **etickými pravidly**, zaručujícími korektnost správních postupů, včetně výběru daní a správného využívání veřejných prostředků.

Principiální vize evropského správního prostoru se velmi sblíží s cestou, na kterou se pod heslem **modernizace správního práva** již od poloviny sedmdesátých let vydala Rada Evropy. Společný správní prostor je možný za podmínky, že se administrativní pravidla uplatní bez ohledu na tradičně uplatňovanou **teritorialitu veřejné správy** chápané jako funkce národního státu.

Evropská právní integrace, ztělesňovaná legislativní pravomocí Rady, Komise a Parlamentu, vedla k tomu, že si správní právo zvyklo na nový pramen – evropská **nařízení** a evropské **směrnice**. Protože se však správní právo neuskutečňuje spontánně, ale prostřednictvím úřadů a úředníků, šlo jen o jeden krok na cestě ke společnému správního práva.

Dalším nezbytným zdrojem sblížení se stala **interakce** mezi reprezentanty členských států a Evropské komise, jakož i rozvoj mezivládní spolupráce. Spolu s formální závazností evropských předpisů se prosazoval neformální tlak na fungování veřejné správy. Nový impuls přineslo od druhé poloviny šedesátých let i **aproximační** úsilí Evropského soudního dvora, jehož výroky se postupně stávaly stále významnějším pramenem práva nahrazujícím nedostatek obecných správních pravidel v nově utvářeném právním prostoru.

Pro evropské správní právo měl zvláštní význam i jev označovaný jako **neformální *acquis communautaire***. Ten se začal výrazně projevovat i v případech, kdy logika výkonu evropských předpisů na národní úrovni spojená s patřičným zázemím pro domácí vykonavatele evropského práva vedla k diferenciaci na úředníky, kteří se zabývají toliko domácími záležitostmi na straně jedné, a evropsky úkolovanými úředníky na straně druhé. Evropeizace tak zasáhla nejprve do faktického a potom i do právního postavení úředníků. Zvýšilo to diference mezi **evropeizovaným veřejným** a **globalizovaným soukromým** sektorem, ale i mezi politizovanou sférou evropské veřejné správy a administrativou bez evropského zázemí.

5.3.2 Komunitární a unijní správní právo

Rozdělení pojmu evropské správní právo na několik vzájemně souvisejících segmentů je přímým důsledkem úvah o víceúrovňovém správním prostoru.

Evropské správní právo bylo od šedesátých let minulého století intenzivně zkoumáno v intencích používané **komunitární metody vládnutí** jako správní právo Evropských společenství a následně Evropské unie, neboli jako **komunitární**, resp. **unijní** správní právo. Byla tak vytvořena konstrukce relativně **samostatného** právního systému odlišného od právních řádů jednotlivých evropských států.

Konstitucionalizační proces, jímž byla podoba tohoto systému zásadně ovlivněna, **odlišil** správní právo EU **od ústavního prototypu mezivládní spolupráce**, neboť 1. členské státy **udělily část své kompetence** integračnímu seskupení, 2. vznikla exekutiva zmocněná v mezích udělené kompetence k **samostatné normotvorné aktivitě** a k **rozhodování se závaznými účinky** pro členské státy i jejich příslušníky, 3. byly zkonstruovány prvky **dělby moci** mezi orgány integračního seskupení a 4. vytvořilo se svébytné **právní společenství**, v němž důležitá úloha připadla soudu, jenž mohl netoliko řešit vzniklé spory, ale též integrovat interpretaci a aplikaci práva.

Evropské správní právo ve výše uvedeném pojetí začalo ve své původní společenstevní podobě fungovat na konstitučním základě již v prvním desetiletí existence Evropského hospodářského společenství, tedy v 60. letech minulého století, kdy se uzavřela počáteční etapa působení západoevropské ekonomické integrace jako víceméně tradiční správní unie. Organicky bylo komunitární správní právo spjata především s **normotvornou a rozhodovací** činností Rady a Komise, a to pod **kontrolou** Parlamentu a Soudu (*quadrupartisme communautaire*).

Protože právo Evropské unie vytvořilo řadu mechanismů umožňujících kontrolu toho, jak má být správně a účinně implementováno a aplikováno, považují někteří administrativisté za evropské správní právo v uvedeném smyslu jen to právo, které je výsledkem právotvorných procesů v rámci Evropské unie a které vykonávají buďto orgány Evropské unie, nebo orgány členských států EU v případech, kdy se uplatňuje přímý účinek tohoto práva.

5.3.3 Právo společného správního prostoru

Studium vlastností evropského správního prostoru však zároveň mnohé autory nábádalo, aby nepřeceňovali integrační potenciál právního systému odvozovaného z komunitární metody vládnutí. Účelovost a pragmatičnost, příznačná pro unijní vyjednávání na mezivládní úrovni (*intergovernmentalismus*) i na úrovni jednání nevládních odborníků (*infragovernmentalismus*), vede k oživování **práva společného správního prostoru**, tedy práva vytvářeného i používaného na různých úrovních vzájemné spolupráce a sloužící pro účely **administrativní kooperace a integrace** jak členských států EU, tak i jiných nositelů a vykonavatelů veřejné správy, aniž by tomu bránily právní překážky vyplývající z toho, že národní státy si chrání svou nedotknutelnost v oblasti veřejné správy bez ohledu na to, zda je skutečně dotčen jen jejich zájem.

Velkým tématem je na tomto poli zejména **regulatoční reforma**, na níž se vedle mezinárodních organizací různého typu podílejí i hybridní, nevládní a soukromí vykonavatelé veřejné správy ve vzájemném partnerství a často dokonce i výlučně jen

soukromé organizace. Evropská unie je přitom konfrontována s realitou **transnacionálních správních sítí** a **globálního správního práva**. Rozostřena a zároveň zrelativizována je i hranice mezi regulátory a regulovanými a mezi veřejnými a soukromými subjekty. Tvorba pravidel se spíše než na legislativní trh lobbistů, soustředěných na to, čemu je přístupný svět reálné politiky, má spoléhat více na věcnost a odbornost a popřít to, že ke každému politickému cíli lze přiřadit dobré odborné řešení.

Správní právo jako **právo společného správního prostoru** se stýká s různorodými problémy spojenými zejména s použitím principů a pravidel, které nemají vnitrostátní původ, ale jsou z internacionalistického pohledu ustanoveními tzv. **vnitřního práva** společenství států, či jiných subjektů, tedy které vznikly na půdě mezinárodních vládních nebo nevládních organizací, dále s řešením **kolizních situací**, které vznikají z nutnosti soužití různých právních řádů ve společném právním prostoru, a v neposlední řadě s rozvojem **přeshraniční spolupráce** vládních i nevládních subjektů při výkonu veřejné správy.

Nelze pominout, že dávno před ustavením Evropské unie a mimo kontext komunitárního práva byly řešeny problémy správy se zahraničním či přeshraničním prvkem. Rada Evropy se inspirovala starší praxí a spoléhala se především na vícestranné smluvní instrumenty upravující správní spolupráci, ne vždy však přitom našla dostatečné pochopení a odezvu, takže se musela spokojit jen s doporučeními.

Podobně postupovaly jiné mezinárodní organizace, či mezinárodní ústavy, nezvyklost na **unifikační či harmonizační procedury** se však obracela spíše proti Evropské unii a jejím předchůdcům. Rozeznat, co je zásluhou exekutivy a regulace EU, a v čem se projevuje podstatný vliv národního administrativního a právního systému, mezivládní spolupráce či globální správy, je pro nezkušeného pozorovatele stále obtížnějším úkolem. Ilustrujme to hlasitě přetřásaným obviněním, že EU donutila místní orgány, aby z dětských hřišť odstranily houpačky. Ve skutečnosti šlo jen o to, že byly vydány technické normy síťové agentury (CEN), určující maximální výšku sedaček a stojanů a stanovují normy pro opěrky rukou a nohou. Výrobci, kteří dodrží tyto normy, mohou bez dalších procedur vstupovat na evropský trh, což je efekt snižující administrativní náročnost, nikoli tlak na místní vlády.

5.3.4 Správní právo jako *ius commune*

Evropské správní právo lze rovněž chápat jako právo, které je společné pro veřejnou správu evropských demokratických států, a to jak v rovině **obecných pojmů**, tak v rovině **společných právních principů a základních institutů**.

Evropské správní právo v podobě *ius commune* zaručuje, že se ve vnitrostátním právním systému prosazují standardy integračního seskupení nikoli vzhledem k závazku loajality k nadstátní autoritě, ale silou vlivu **společné tradice či kultury**. Je možný i komplementární proces, kdy mezinárodní organizace či integrační seskupení vykonavatelů veřejné správy přijme právní standard některého ze svých členů. Pozornost nepřitahuje fenomén překračování hranic národních států ve sféře veřejné správy, ale **společný axiologický základ** této činnosti.

Vzhledem k tomu, že správní právo patří mezi ta právní odvětví, která se – s několika málo výjimkami – dlouhodobě a úspěšně vzpírají smluvní unifikaci (*ius unum*), je nalézání společného práva (*ius commune*) postaveno především na **uznání obecných principů** správního práva ve veřejné správě většiny evropských států, dále na **respektu k základním právům** jednotlivců i skupin osob při výkonu veřejné správy a rovněž na schopnosti využít pravidla, uplatňovaná v rozvinutých správněprávních systémech, vně hranic institucionálního okruhu, v němž vznikla.

Pro formování společného správního práva má značný význam **juridizace veřejné správy** a zejména vytvoření standardu **soudní kontroly** individuálních aktů, správních opatření a předpisů. V mnoha národních systémech se správní soudnictví vypořádalo při hledání a nalézání práva v incidenčních případech i při abstraktní kontrole s nedostatečností psaného práva a opřelo se obecné právní zásady, které nezřídka právě soudci dokázali jasně a přesvědčivě vysvětlit a použít. Tato zkušenost se opakovala i v praxi Evropského soudního dvora, který vznikl ve funkčním smyslu právě jako správní soud.

Při utváření standardů *ius commune* měla a stále má nezastupitelnou úlohu **právní doktrína**, zejména pokud se opírá o **komparativní** metody poznávání práva. Srovnávací právní věda má v současnosti řadu proudů, jimž všem je patrně společné to, že se pokoušejí srovnáváním různých právních jevů objevit to, co lze v izolovaných právních jevech objevit jen těžce, či co se tomuto objevení naprosto vzpírá. Právní komparatistika má svůj pozitivistický proud, jenž právní jev chápe jako čisté datum a brání se přidávat k tomuto jevu jakákoli vnější ohodnocení. Přirozenoprávní komparatistika naproti tomu prakticky žádný čistý právní jev jako předmět svého bádání neuznává a pracuje s interpretovanými daty. Srovnávání právních jevů provádíme proto, abychom si ujasnili **hodnocení** těchto jevů **v konkrétním prostoru a čase**.

Pomocí správního práva dochází v současné Evropě k podstatným proměnám zvláště v externích pozicích ústav národních států (na rozdíl od tradičního východiska **plné a nedílné suverenity** národních států), v pravidlech svobodného pohybu osob a věcí (na rozdíl od tradičního východiska **politického a ekonomického ochranář-**

ství), dále v mezinárodním systému ochrany lidských a občanských práv a svobod (relativita tradičního východiska **výsosti a nedotknutelnosti rozhodnutí**) a rovněž v měnícím se pojetí právní kultury a právní vzdělanosti ve směru od partikularismu k univerzalitě (spolu s prolomením tradiční bariéry geografické a historické **svázanosti právníků s domácím prostředím**).

5.3.5 Předpisy Evropské unie

Předpisy Evropské unie jsou podobně jako v českém právu hierarchizovány, a to ve smyslu pramenů **primárních a sekundárních**. Na vrcholu pomyslné pyramidy jsou konstitutivní prameny – zakládací smlouvy a smlouvy o přistoupení nových členských států. Těmto předpisům přiznává Evropský soudní dvůr nejvyšší právní sílu a je jimi sám bezpodmínečně vázán.

Zakládacími smlouvami jsou *Smlouva o Evropské unii (SEU)* a *Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU)*. Bez ohledu na to, jak upravuje ústavní řád jednotlivých členských států otázku aplikační přednosti mezinárodních smluv, je respektováno, že v každé relevantní situaci je třeba zkoumat otázku přímé použitelnosti jednotlivých ustanovení těchto smluv.

Pokud je příslušné ustanovení shledáno **použitelným** (v praxi tak již v naprosté většině sporných interpretací rozhodl Evropský soudní dvůr), je i schopné vyvolávat **právní účinky**, a to bez ohledu na případné **vnitrostátní právní a administrativní překážky**. Z ustálené rozhodovací praxe ESD vyplývá, že příslušné ustanovení konstitutivních smluv je vždy použitelné tehdy, pokud je dostatečně **jasné a přesné**, pokud není vázáno na splnění dalších **podmínek** a pokud nezakládá **diskreční pravomoc**.

Kvantitativně velmi početným pramenem správního práva EU jsou akty vydávané a sjednávané orgány Evropské unie. Ustálilo se pojetí, podle něhož jak **akty orgánů EU**, tak **normativní smlouvy komplementární povahy** mají nižší právní sílu. Sekundární (či v intencích francouzské terminologie „odvozené“ – *droit dérivé*) předpisy jsou vytvářeny na základě a v mezích zmocnění zakládacích smluv a v souladu s obsahem a účelem obecných právních zásad.

Právo EU není formální v tom smyslu, aby vylučovalo obecnou závaznost **atypických** aktů. Skutečností však je, že většina atypických aktů má povahu vícestranných úkonů nevyvolávajících externí právní následky (jde nejčastěji o koordinační správní dohody), anebo jde o doporučující ustanovení (*soft-law*).

V rámci sekundárního práva je z hlediska formy možné rozlišit **předpisy** (normativní akty) a **správní opatření** (rozhodnutí, které je však možné aplikovat jen ve vztahu k určitému okruhu adresátů, či ve vztahu k určité věci nebo situaci).

Typickými (v SFEU pojmenovanými) formami sekundárního práva jsou především nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a posudky.

Nařízení je normativním aktem s obecným významem a závazností; je přímo aplikovatelné v každém členském státě.

Směrnice zavazuje členský stát k dosažení určitého výsledku, avšak ponechává ve vnitrostátní kompetenci, jakými formami a prostředky má být tohoto výsledku dosaženo. Směrnice jsou tedy koncipovány jako rámcové předpisy, existuje jen málo příkladů, kdy tomu tak není.

Rozhodnutí může mít povahu správního opatření a výjimečně i normativního aktu a je závazné a přímo použitelné ve vztahu ke svým adresátům.

Zakládací smlouva zřetelně rozlišuje předpisy **legislativní a nelegislativní** povahy. Pouze akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem jsou legislativními akty. Legislativní akty přijímají řádným postupem společně Evropský parlament a Rada a zvláštním postupem zpravidla Evropský parlament za účasti Rady nebo Rada za účasti Evropského parlamentu. Akty přijímané bez formálně zaručené ingence Evropského parlamentu Radou, Komisí či jiným orgánem EU jsou vymezeny jako nelegislativní – správní předpisy, které jsou vydávány v přenesené kompetenci.

Nařízení, směrnice a rozhodnutí lze přijímat jak ve formě **legislativních aktů**, tak jako správní předpisy v přenesené kompetenci či jako **prováděcí** akty. Legislativním aktem lze především na Komisi přenést tvorbu správních předpisů s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, jež nejsou podstatné.

Z hlediska **sbližování** národních předpisů se sekundárním právem EU i vzhledem k harmonizaci právní úpravy v rámci Evropské unie mají největší význam směrnice a nařízení.

Směrnice se promítají (transponují) do národního práva. Dosažení směrnici požadovaného výsledku v aplikační praxi se zpravidla nazývá náležitou implementací. Evropská komise pravidelně sleduje zejména stav transpozice a implementace směrnic majících význam pro fungování vnitřního trhu.

Nařízení transpozici nevyžadují (a přejímání jejich textu do vnitrostátních předpisů je dokonce nežádoucí), avšak velmi často je nutné přizpůsobit (adaptovat) národní právní prostředí tak, aby nařízení mohla být bezproblémově aplikována úřady a soudy členských států EU.

Některá nařízení a výjimečně i směrnice mají povahu **prováděcích předpisů** přijatých na úrovni EU. Jsou-li pro provedení evropských závazných aktů nezbytné jednotné podmínky, mohou být upřednostněny unijní prováděcí akty před národními předpisy a opatřeními. Evropský soudní dvůr může posuzovat soulad takovýchto sekundárních předpisů nejen s primárním právem, ale i s těmi sekundárními předpisy, které jsou takto prováděny.

Prameny sekundárního práva mají **aplikační přednost** před vnitrostátními předpisy, pokud jsou **bezprostředně použitelné** a mohou tím vyvolávat **přímé právní účinky**.

Směrnice se lze přímo dovolávat, zanedbal-li členský stát svou povinnost zaručit příslušná subjektivní práva vnitrostátními právními prostředky. Směrnice nemůže sama o sobě zakládat povinnosti mezi osobami soukromého práva (vyloučení tzv. horizontálního účinku) a stát nemůže na jednotlivcích požadovat, aby plnili povinnosti předvídané směrnicí, pokud směrnici sám řádně nepromítl do vnitrostátního práva (vyloučení tzv. obráceného vertikálního účinku).

Směrnice se lze dovolávat samostatně, není nutná incidenční spojitost s aktem aplikace práva. Každé ustanovení směrnice je třeba zkoumat jednotlivě, přičemž platí, že pouze nepodmíněná a dostatečně jasná a přesná ustanovení, z nichž je patrné, že jsou určena k tomu, aby vymezila subjektivní práva, mohou vyvolávat přímý účinek ve prospěch jednotlivých osob.

Základním smyslem sekundárního práva není nahrazovat legislativní aktivitu členských států, ale buďto **sblížit** úpravu, popřípadě **odstranit nedostatky** v právní úpravě, anebo prosadit vůli orgánu EU s **normotvornou** kompetencí.

Evropský parlament a Rada legislativním nařízením určují pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy **kontrolují** Komisi při výkonu regulatorně-prováděcích pravomocí. Členské státy jsou však povinny přijímat veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie, a to v souladu s principy **subsidiarity a proporcionality**.

Právo EU se podobně jako mezinárodní právo nevyhýbá **změkčování** svých pravidel, zvláště jde-li o hraniční ustanovení na pomezí právní, politické, administrativní a etické normativity. Paralelní či předběžně a jakoby na zkoušku vytvářené „měkké právo“ (*soft-law*) osvědčuje svou regulativní kvalitu, i když mu schází závaznost a exekuční či sankční vynutitelnost. Funkčnost *soft law* se často opírá pouze o *peer pressure*, tedy o nátlak, který na sebe vyvíjejí v rámci mezivládní spolupráce partnerské subjekty, mají-li být předurčeny postuláty, jejichž dobrovolné naplnění se očekává v budoucnu. V poněkud odlišném smyslu

se do kategorie *soft-law* zařazují obecné či normativní akty doporučující povahy a také návrhy či modely v budoucnu předpokládaných závazných legislativních opatření.

5.3.6 Prameny společného evropského správního práva

Prameny evropského správního práva, které jsme vymezili jako právo společného prostoru správní spolupráce a jako právo společné (*ius commune*), jsou jednak zdrojem práva v Evropské unii, zároveň však bez ohledu na institucionální rámec EU regulují **společný správněprávní prostor**, v němž působí jak vládní, tak nevládní organizace.

Rozvoj obecného správního práva měl - jak jsme již uvedli - v minulém půlstoletí hlavní ohnisko v úsilí o zformování správněprávního standardu Rady Evropy (*acquis du Conseil de l'Europe*). Vedle mnohostranných **úmluv** byla vydána i dlouhá řada **rezolucí a doporučení** orgánů Rady Evropy.

Tento standard je v té své části, která má bezprostřední vztah k *Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*, uznáván jako důležitý pramen práva i ve správním právu EU, neboť základní práva, která jsou *zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod* a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří **obecné zásady práva Unie**.

Evropský soudní dvůr, stejně tak jako Evropský soud pro lidská práva, opírají své rozsudky v interpretačním i aplikačním ohledu o společně uznaná **základní práva** a o **obecné právní zásady**. Cestu k evropskému správnímu právu v tomto pojetí vytyčuje společný právní vývoj (společná právní tradice i administrativní kultura) a ztotožnění se s hodnotami, které našly svůj výraz v doporučených standardech obecného správního práva.

Obecné zásady právního společenství mají jako konstitutivní pramen práva EU stejnou sílu jako zřizovací smlouvy a lze je rozdělit do tří skupin, i když nelze vyloučit určité přesahy mezi těmito skupinami.

Za prvé jde o zásady, o nichž Evropský soudní dvůr prohlásil, že jsou **společné právním řádům členských států**, anebo - vzniknou-li pochybnosti o jejich společném původu - že jde o univerzální právní principy. Za druhé se k obecným zásadám přičleňují principy, jimiž již v minulosti soudní praxe rozvinula samotné komunitární či unijní právo a které **lze odvodit z povahy práva EU** jako svébytného právního řádu. Konečně sem patří i některé **zásady mezinárodního práva**.

Z hlediska **soudcovského práva** vytvářeného Evropským soudním dvorem a Evropským soudem pro lidská práva je obzvláště blízká souvislost základních práv a obecných právních principů jako pramenů *ius commune* a primárního správního práva Evropské unie (tedy práva nadřazeného předpisům vytvářeným exekutivou a administrativou). Do správního práva, zvláště pokud se stává předmětem soudního rozhodování, se tak na úrovni spolupráce evropských států v rámci Rady Evropy i v nadstátním celku Evropské unie stále zřetelněji promítají obecné ústavní a právní principy, spojující efektivní výkon veřejné správy a poskytování veřejných služeb s plným respektem k základním právům a svobodám.

Otázky a úkoly:



- Vysvětlíte pojem „evropský správní prostor“. Které principy fungování veřejné správy mají být pro evropský správní prostor určující?
- Vysvětlíte pojem „evropské správní právo“. Vyjmenujte jeho prameny a specifika komunitárního a unijního práva?

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Historické kořeny správního práva
České správní právo a jeho prameny
Funkce pramenů správního práva
Druhy pramenů správního práva
Evropské správní právo a jeho prameny, evropský správní prostor

Použitá literatura:

- HANDRLICA, J., POMAHAČ, R.: Evropské správní právo, C.H.Beck, Praha 2012.
 HENDRYCH, D. A KOL. Správní právo. Obecná část, C.H.Beck, Praha 2012.
 MACHAJOVÁ, J. Všeobecné správní právo, Bratislava: Eurokódex, 2010.
 POMAHAČ, R. Evropské veřejné právo, Wolters Kluwer, Praha 2010.
 POTŮČEK, M. A KOL. Veřejná politika, Slon, Praha 2010.
 SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, Wolters Kluwer, Praha 2013.

6 ČESKÉ OBECNÍ ZŘÍZENÍ A VEŘEJNÉ SLUŽBY POSKY- TOVANÉ OBCEMI, SPECIFIKA STATUTÁRNÍCH MĚST, POSTA- VENÍ HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

David Špaček, Milan Půček

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je uvést do široké problematiky fungování obcí v ČR, věnovat se vybraným problém české místní správy a neopomenout specifika statutárních měst a Hlavního města Prahy.

Časová zátěž: 7h (samostudium a příprava otázek a úkolů)

ÚVOD

Municipální veřejná správa – správa na úrovni obcí - představuje patrně **nejfrekventovanější místo interakce veřejné správy s občanem**. To v českých podmínkách potvrdily například i studie Ministerstva vnitra provedené ve spolupráci se společností STEM/MARK v oblasti veřejných informačních služeb, které označily obec za nejčastěji vyhledávanou instituci veřejné správy. V systému správy plní místní úroveň obvykle roli základního článku samosprávy a v některých systémech je také „front-line“ (prvoliniovou / prvoinstanční) institucí státní správy.

Existence místní správy je spojována s principem subsidiarity, který vymezuje Evropská charta samosprávy následovně: „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.“ V návaznosti na tento princip definuje charta samosprávu jako **právo a současně také jako schopnost** místních společenství v mezích daných zákonem uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost

a ve vlastním zájmu. Samospráva není rovnocenným partnerem státu, protože její mocenská rozhodnutí jsou vykonatelná jen za pomoci státního donucení, protože samospráva často nedisponuje vlastními mocenskými složkami (armáda, policie, vězeňství) anebo jen omezeně (např. v podobě obecní policie) (Koudelka, 2007).

Většina současných států má podle srovnávacích studií zpravidla dvou-, tří- nebo čtyřlankovou soustavu místní správy. Na základní úrovni bývá obec, město, nebo městský obvod. Systém organizace veřejné moci v místech vznikl v Evropě shora „z vůle panovníka“ a centralisticky, v angloamerické sféře zdola vývojem měst a obcí v Anglii, v USA potom kolonizačním vývojem.

6.1 ČESKÉ OBECNÍ ZŘÍZENÍ V ŠIRŠÍM A UŽŠÍM SMYSLU

Základní právní ohraničení současného českého obecního zřízení (v širším smyslu) vychází z

- a) ústavních právních předpisů,
- b) Evropské charty místní samosprávy, a
- c) zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze.

Tyto právní předpisy jsou rozvedeny dalšími primárními a sekundárními předpisy z oblasti veřejného a soukromého práva a v přednášce se jich dotkneme pouze okrajově.

V následujícím textu je nejprve představeno pojetí obcí v platné české Ústavě a v Evropské chartě místní samosprávy, následně se věnuje zákonu o obcích a vybraným problémům českého obecního zřízení. Statutárním městům a hlavnímu městě Praze, které tvoří specifickou součást českého obecního zřízení, se budeme věnovat v samostatné přednášce.

Ústava ČR (tzn. zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů) ve svém článku 8 **zaručuje samosprávu** územních samosprávných celků. V člancích 99 a následujících obce pokládá za základní územní samosprávné celky - územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu a jsou samostatně spravována zastupitelstvy, jejichž členové mají být voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva na čtyřleté funkční období. **Zastupitelstvo** obce podle Ústavy rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Podle ústavy může zastupitelstvo **v mezích**

své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústava obce definuje také jako **veřejnoprávní korporace**, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jen zákon může podle Ústavy stanovit, kdy jsou **správními obvody** (tzn. kdy vykonávají na vymezeném území i státní správu). Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku (VÚSC). Vytvořit nebo zrušit VÚSC lze jen ústavním zákonem. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Evropská charta místní samosprávy je považována za součást evropského správního práva. Je výsledkem činnosti **Rady Evropy** (Council of Europe). Je považována za základní evropský standard práva na místní samosprávu. Návrh Charty byl připraven k podpisu 15. října 1985. Charta vstoupila v platnost k 1. září 1988. Má formu **mezinárodně ratifikovatelné smlouvy**. Zásady místní samosprávy obsažené v Chartě se nevztahují podle jejího textu pouze na úroveň obecní, ale vztahují se na všechny druhy místních společenství, která na území smluvního státu existují. Každý stát může při ukládání své ratifikační listiny (listiny o přijetí nebo schválení) uvést, na které druhy místních nebo regionálních orgánů hodlá působnost Charty omezit. Charta ve svých základních ustanoveních určuje nutnost ústavního a zákonného zakotvení místní samosprávy a vytváří zásady týkající se povahy a rozsahu působnosti a pravomocí místní samosprávy. Předpokládá samostatnost při utváření vlastních organizačních struktur, získávání kvalifikovaných pracovníků a určení podmínek pro výkon volených funkcí. Charta vymezuje také požadavky na správní dohled nad činností místní samosprávy a důležitá pravidla pro získávání odpovídajících finančních prostředků, která mají chránit samostatnost místní samosprávy. Opravňuje místní samosprávy ke spolupráci a vytváření vlastních sdružení a chrání vlastní právo na samosprávu, které je chráněno možností nápravy soudem v případech jeho porušení. Součástí českého právního řádu se stala Charta sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. Připomeňme, že na základě článku 10 platné české Ústavy má Charta v aplikaci práva přednost před zákonem, pokud stanovuje něco jiného než zákon.



Otázky a úkoly:

- Jak je chápáno obecní zřízení v širším a užším smyslu?
- Co v souvislosti s územní samosprávou vymezuje platná Ústava ČR?
- Co specifikuje Evropská charta místní samosprávy? Je pro ČR závazná? Pokud ano, co z toho vyplývá (s ohledem na její povahu mezinárodní smlouvy)?

6.2 ZÁKON O OBCÍCH - OBECNÍ ZŘÍZENÍ V UŽŠÍM SMYSLU

Současné obecní zřízení v užším smyslu upravuje zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.²⁶ Tento zákon se nevztahuje na hlavní město Prahu. Zákon nabyl ve většině ustanovení účinnosti dnem voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000 (tzn. 12. listopadu 2000).

6.2.1 Charakteristika obce, působnost obce a druhy obcí, nové obce

6.2.1.1 Znaky obce

Obec je v zákoně o obcích vymezována jako **základní územní samosprávné společenství občanů**, tvoří územní celek, který je vymezen **hranicí území obce**. Obec je **veřejnoprávní korporací**, tzn. nestátní subjekt s následujícími **charakteristikami**:

- a) vlastní území - **územní základ obce**, který je tvořen jedním, nebo více katastrálními územními obcemi; celé území státu s výjimkou vojenských újezdů je součástí obcí,
- b) obyvatelstvo obce - **personální základ obce**, tzn. osoby podřazené samosprávě, každá obec musí být trvale obývána lidmi,
- c) vystupování v právních vztazích svým vlastním jménem - právní subjektivita (**právní základ obce** a z něho vyplývající požadavek, že každá obec musí mít své jméno), v případě obcí se rozlišuje právní subjektivita,
 - » vrchnostenská, která spočívá v jejich pravomoci regulovat, vynucovat, být subjektem veřejnoprávním,
 - » soukromoprávní, která umožňuje obcím vstupovat do soukromoprávních vztahů, pokud to nevylučují veřejnoprávní normy.
- d) vlastní kompetence (viz dále vymezení působnosti obce),
- e) vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu (**ekonomický základ obce**).

6.2.1.2 Působnost obce

Obec je při výkonu místní správy podle platného zákona o obcích povolána k plnění úkolů vymezených v rámci tzv. působnosti obce. Působnost obce je vždy vykonávána orgány obce. Zákon o obcích rozeznává **dvojí působnost** obce:

²⁶ V tomto textu vycházíme z jeho znění po novelizaci zákonem č. 64/2014 Sb. o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování

- » působnost samostatnou, a
- » působnost přenesenou.

Obce organizačně vystupují jako „samospráva“ (územní samosprávné celky), z funkčního pohledu však zabezpečují vedle „samosprávy“ také příslušný výkon státní správy a vykonávají tzv. smíšený model územní správy. Upozorňuje se na to, že rozlišení samostatné a přenesené působnosti se příliš nedotýká objektu výkonu veřejné správy a **v praxi jej občané povětšinou nerozlišují**. Má však zásadní význam z hlediska subjektu, a proto zde narážíme na problém odpovědnosti, a to právní i politické. Exner odlišuje **politickou odpovědnost** a konflikty s ní spojené následovně (2004, s. 45 – 46): „Právní vědomí místních společenství intuitivně inklinuje k posunu od modelu smíšeného k anglosaskému, tzn. veřejnost očekává odpovědnost za výkon přenesené působnosti u místních volených orgánů, ač tyto k ní mnohdy nemají potřebnou pravomoc, jsouce ustaveny především k výkonu působnosti samostatné. Proti tomu tvůrci pozitivního práva, zejména representanti státní byrokracie, ale často i zákonodárné sbory, akcentují principy francouzského modelu a všeobjímající státní moci, a mnohé z místních záležitostí buď přímo ponechávají v hierarchii státem organizovaných správních agend, nebo jejich řešení opomíjejí samosprávným celkům zákonnou formou umožnit. Lokální politické orgány se tak ocitají v nezáviděníhodné pozici, kdy jim je voliči přičítána a mnohdy i sami cítí odpovědnost za věci, jejichž iniciativním řešením vlastními nástroji by se ale dopustili protiprávního jednání. Ze strany představitelů místní státní správy (mnohdy i přenesené, tj. ze strany aparátu obecních úřadů) naopak zaznívají výhrady vůči komunálním politickým tlakům, směřujícím k rozhodování proti zákonu nebo mimo jeho rámec i ve věcech, kde je státní svrchovanost z podstaty věci legitimní.“ Také Koudelka (2007) konstatuje, že lidé nerozlišují, zda jdou na úřad státní, obecní či krajský. Veřejná správa se podle jeho názoru navenek projevuje jako jednotná a občané rozlišují dobrou a špatnou správu.

U **samostatné působnosti** hovoříme o klasické obecní samosprávě či samosprávné působnosti obce, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti relativně samostatně. Takto chápáná obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející obcím jako veřejnoprávním korporacím územní samosprávy, a to proto, že se bezprostředně týká místa. Rozsah samostatné působnosti může být omezen pouze zákonem, což vyplývá z ústavních ustanovení. Zákon o obcích vymezuje samostatnou působnost obecně v § 35. **Tento paragraf si prostudujte** (zákon v něm také zakotvuje **podmínku zákonnosti** výkonu samostatné působnosti obcí). Obsah samostatné působnosti je relativně otevřený, musí brát v potaz samosprávu krajů a také odlišovat oblast státní správy krajů i vlastní.

Přenesená působnost je na obce delegována zákonem o obcích a ustanoveními **velkého množství dalších speciálních zákonů a také jiných právních předpisů**. Jde o **výkon státní správy**, ovšem o takový výkon, **který stát nerealizuje přímo** svými orgány, nýbrž nepřímo prostřednictvím obcí a jejich orgánů.

Často se upozorňuje na to, že z postavení obcí jako subjektů místní samosprávy vyplývá, že jejich **hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti**. Výkon přenesené působnosti by neměl ovlivňovat výkon samostatné působnosti, neměla by být prováděna ani na její úkor. Formu přenesení své vlastní působnosti na obce ve stále se rozšiřujícím rozsahu stát podle Koudelky (2007) zvolil i s vědomím konfliktu zájmů, kdy správní úřady představují orgány té stejné obce, která v řízení před nimi vystupuje jako účastník řízení, popř. kdy jako zaměstnavatel úředníků rozhodujících v konkrétním správním řízení je na jeho výsledku přímo zainteresována.

Rozsah státní správy představuje důležité kritérium, na základě kterého zákon o obcích vymezuje **různé kategorie obcí** – viz níže. Promítá se také do **organizační struktury obecních / městských úřadů**. Zásada zákonnosti výkonu státní správy je definována v odst. 2 § 61 zákona o obcích. **Toto ustanovení si nastudujte a porovnejte jej s ustanovením, které specifikuje požadavky na zákonnost výkonu činností z oblasti samosprávy**, abyste si uvědomili větší striktnost zákonnosti v oblasti státní správy, který je i projevem jejího hierarchického uspořádání.

6.2.1.3 Různé kategorie obcí a vznik obce

Český právní řád rozlišuje různé druhy obcí, a to s využitím kritéria charakteru obce a na základě rozsahu státní správy, kterou obce vykonávají. Různé druhy obcí podle zmíněných kritérií, z nichž pouze druhé je napojeno na financování obcí, shrnuje níže uvedená tabulka.

Tabulka 1 - Druhy obcí podle platné české legislativy

Podle charakteru obce existují	V návaznosti na zákonem svěřený výkon státní správy legislativa rozlišuje
Obce	Obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. dvojkové obce, je jich cca 380)
Městysy	Obce s rozšířenou působností (tzv. trojkové obce, též „ORP“, je jich cca 200)
Města	Obce s matričním úřadem (ca 1200)
Statutární města	Obce se stavebním úřadem (ca 600)
Hlavní město Praha	Obce, v nichž je k dispozici Czech POINT
	...

Zdroj: Autoři.

I když zde zákon pracuje s různými kategoriemi obcí podle jejich charakteru, v žádném případě to neznamená, že jeho ustanovení zakotvují podřadnost obcí, nebo hierarchii obcí v oblasti samosprávy. Kritérium charakteru obce se také žádným způsobem nepromítá do financování obcí. Slouží tak spíše k marketingovému rozlišování a titulování obcí obcí. Legislativa zakotvuje kritéria, na základě kterých se obec může stát městem apod.

Kategorie **městys** byla do zákona o obcích začleněna přijetím zákona č. 234/2006 Sb. s účinností od 1. července 2006. Dříve rozlišoval zákon o obcích pouze obce a města. Označení “městečko”, respektive “městys”, získávaly některé vsi od třináctého století. Od šestnáctého století nestačilo jen rozhodnutí místní vrchnosti, bylo nutné privilegium panovníka. Pro jmenování bylo zapotřebí splňovat určité náležitosti - toto sídlo muselo být spádové a mít ráz městečka (ke jmenování se vztahovala i privilegia, například pořádání výročních trhů, což jasně značí odlišení od vsí bez privilegií). Po zániku monarchie v roce 1918 byl titul “městys” udělován i nadále, a to vládou, která velmi přísně prověřovala všechny žádosti obcí usilující o toto označení. Pokud obce vyhověly kritériím, mít například regulační plán, kanalizaci, vodovod, elektrické osvětlení, hřbitov, zdravotní zařízení, školu, dlážděné chodníky a ulice, byl jim titul “městys” udělen. Tyto přísně vyžadované požadavky měly dokázat, že obec byla technicky, kulturně, sociálně, politicky a hospodářsky na výši, že má centrální funkci (poskytované služby jsou přístupné i okolním obcím). Vzhledem k tomuto posuzování bylo udělení statutu městys považováno za velmi prestižní záležitost (blíže viz Drahovzal, 2008).

Za **město** zákon o obcích považuje obec, která má alespoň 3 000 obyvatel a pokud tak stanoví na základě žádosti obce předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády (§ 3 odst. 1). Obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Historické kritérium bylo do znění zákona o obcích začleněno až jeho novelizací podobně jako samotná kategorie městys. Kritéria pro získání statutu „města“ specifikovala vláda svým usnesením č. 418 z května 2001. Zde stanovila následující **kritéria pro posuzování žádostí obcí o stanovení městem vládou**:

1. Celkový počet obyvatel trvale bydlících na zastavěném území obce alespoň 3000.
2. Soustředěná městská zástavba středu obce (náměstí) se zpevněným povrchem a chodníky, převažující vícepodlažní nadzemní zástavba. Všechny ulice a veřejná prostranství v obci jsou pojmenovány.
3. Celková zástavba obce se vyznačuje obytnými domy se dvěma a více byty a budovami sloužícími všeobecně potřebným službám. Větší část obce je vybavena veřejným vodovodem a kanalizací, místními komunikacemi a chodníky s bezprašným povrchem a veřejným osvětlením.

4. Rozvinutá síť veřejných a všeobecně potřebných služeb, přesahující znatelně potřeby místního obyvatelstva a sloužící i pro spádové území.
5. Udržovaná veřejná zeleň a stavební objekty, včetně kulturních památek, organizovaný svoz tuhých domovních odpadů.
6. Obec je vybavena základní školou, zdravotním zařízením a alespoň třemi stálými lékařskými místy a lékárnou, společenským sálem, poštou a peněžními službami, sportovištěm, tělocvičnou, ubytovacím zařízením s nejméně 20 lůžky a vede obecní kroniku. Do stávající vybavenosti obce lze započítat i zařízení, které je ve výstavbě, případně v rekonstrukci.

V případě „měst“ je možné hovořit o obcích městského charakteru. Speciální skupinou měst jsou potom **statutární města a hlavní město Praha**. Budeme se jim věnovat v samostatném bodu.

Všechny obce jsou si rovny v určitém minimálním výčtu vykonávaných agend státní správy (např. organizace voleb, informační povinnosti), obce vyšších kategorií k tomuto minimálnímu standardu vykonávají agendy další jak pro své území, tak pro sousedící obce nižší kategorie. Nadřízeným orgánem je ve většině případů jiný správní úřad, než úřad obecní. Pro účely koordinace některých projektů, např. rozvoje e-governmentu, získávají poslední dobou speciální postavení (kvůli koordinaci projektů, vzdělávání úředníků dalších obcí atp.) **obce s rozšířenou působností**. Dílčí výsledky některých výzkumů upozorňovaly na to, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají zhruba ze 70 % přenesenou působnost a pouze ze 30 % samostatnou působnost.

Obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem vyjmenovává pro jednotlivé kraje **zákon č. 314/2002 Sb.**, respektive jeho příloha. Správní obvody dvojkových i trojkových obcí specifikuje **vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb.** Obce „jedničkové“ / s „běžnými“ obecními úřady zákon o obcích výslovně nedefinuje. Někteří autoři v této souvislosti hovoří o **obcích vykonávající základní rozsah státní správy** (do které patří např. povinnosti spojené se statistickými informacemi, které obce posílají jiným úřadům, nebo i správa účelových komunikací).

Neplní-li orgán obce povinnost vykonávat státní správu, kterou mu ukládají právní předpisy, je podle odst. 1 § 65 zákona o obcích úkolem **krajského úřadu** rozhodnout, že pro ni bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Neplní-li povinnosti vykonávat státní správu obecní úřad obce s rozšířenou působností, rozhoduje **Ministerstvo vnitra** po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním

úřadem, že pro něj bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ministerstvo vnitra na návrh obce s pověřeným obecním úřadem a s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí s rozšířenou působností může také rozhodnout o **delegování určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem** (blíže viz odst. 3 § 66b).

6.2.1.4 Nové obce

Podle zákona o obcích může **nová obec vzniknout** oddělením části obce. Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek. Po oddělení musí mít nová obec **alespoň 1 000 občanů** (Ústavní soud se kloní k názoru, že tento počet může zahrnovat osoby starší 18 let, které jsou cizím státním občanem a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu na základě mezinárodní smlouvy, kterou je ČR vázána). Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části.

V té části obce, která se chce oddělit, ustaví občané obce přípravný výbor, který se podílí na organizaci **místního referenda o oddělení části obce** (podílí se také na návrhu na oddělení části obce, jehož předepsané náležitosti stanovuje § 22 odst. 2 zákona o obcích). S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit. O oddělení části obce rozhoduje **krajský úřad v přenesené působnosti** na návrh obce, který podá obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit. Krajský úřad svým rozhodnutím schválí návrh obce na oddělení její části, jsou-li splněny všechny podmínky stanovené zákonem. Nepodá-li obec návrh do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků místního referenda nebo jestliže v návrhu na oddělení části obce provede změny, které jsou v rozporu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, může tak učinit kterýkoliv občan obce. V odst. 2 a 3 § 22 zákon o obcích vymezuje náležitosti návrhu na oddělení části obce. Po vyhlášení výsledků místního referenda obec požádá **Ministerstvo vnitra** o souhlas s názvem nově vznikající obce. V § 24 jsou potom uvedeny lhůty, do kterých je možné provést sloučení obcí.

Před Ústavní soud se například v roce 2009 dostala **kauza týkající se limitu minimálního počtu občanů nové obce**. Stěžovatelé tento limit považovali za omezení ústavního práva na samosprávu. K této otázce Ústavní soud uvedl, že jakkoliv Ústava obecně zakotvuje předmětné právo na samosprávu, neznamená to, že by současně vylučovala možnost další regulace výkonu tohoto práva zákonem – „stanovení racionálních a legitimní cíl sledujících podmínek výkonu práva na samosprávu má naopak zajistit, aby samospráva mohla reálně a efektivně plnit úkoly jí svěřené“. Právo

stanovit uvedené podmínky – samozřejmě při vyhovění požadavku racionality a nediskriminace – je podle Ústavního soudu výsostným právem zákonodárce. Uvedená regulace v podobě zabránění vzniku nových obcí s malým počtem obyvatel sleduje legitimní cíl, jímž je zajištění řádné správy obce a výkonu přenesené působnosti obci svěřené (Kroupa, 2010).

Podle § 20a může **nová obec vzniknout také změnou nebo zrušením vojenského újezdu**. V tomto případě nová obec nemusí splňovat limit 1000 obyvatel pro svůj vznik.

Zákon neupravuje možnost zbavení postavení města (ani městyse) a jeho změnu na „obyčejnou“ obec, pokud poklesne počet obyvatel pod 3000 či z jiných příčin.

Otázky a úkoly:



- Jakými základními charakteristikami se vyznačují obce jako veřejnoprávní korporace?
- Jakou působnost mohou vykonávat české obce? Obě obecně vymezené působnosti charakterizujte. Porovnejte základní zásady zákonnosti jejich výkonu.
- Jaké typy obcí rozlišuje česká legislativa a jaká kritéria k tomu využívá?
- S využitím typů obce, o kterých hovoří legislativa, charakterizujte vaši domovskou obec. Jak se její charakteristiky promítají do struktury a personálního složení obecního / městského úřadu (krátce charakterizujte).

6.2.2 Orgány obcí

Působnost obcí je vykonávána jejich orgány. Níže jsou stručně charakterizovány jednotlivé orgány, které předpokládá zákon o obcích. Některé by měly být vytvořeny u všech obcí, jiné mohou být pouze fakultativní.

6.2.2.1 Zastupitelstvo obce, jeho členové a požadavky na jeho jednání

Nejvyšším a občany přímo voleným orgánem obce je **zastupitelstvo**. Zastupitelstvo obce je jediný z orgánů obce, o kterém výslovně hovoří ústava. Má přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů. Podrobněji postavení zastupitelstva upravuje § 67 a násl. zákona o obcích.

Zastupitelstvo obce je složeno z **členů zastupitelstva** obce, jejichž počet by se měl odvíjet od počtu obyvatel. Zákon o obcích určuje velikostní kategorie a předpokládá rozmezí 5 – 55 členů zastupitelstva. Dojde-li ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce, stanoví počet členů zastupitelstva obce, který má být zvolen, Ministerstvo vnitra.

Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením a funkce zastupitelstva je veřejnou funkcí. Na začátku prvního zasedání zastupitelstva zastupitelé skládají před zastupitelstvem obce a svým podpisem stvrzují slib tohoto znění: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*“ Zákon o obcích rozlišuje:

- a) **uvolněné členy zastupitelstva** – zastupitelé, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni z výkonu svého povolání, a členové zastupitelstva obce, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce. Zastupitelstvo určí, pro které funkce v obci jsou členové zastupitelstva dlouhodobě uvolněni z pracovního poměru a přísluší jim odměna z rozpočtu obce;
- b) **neuvolněné členy zastupitelstva**, kteří jsou nadále v pracovním poměru ke svému zaměstnavateli. K odměňování obou kategoriím se dostaneme v samostatné přednášce.

V §§ 82 – 83 jsou následujícím způsobem stanoveny **práva a povinnosti členů zastupitelstva**. Tato ustanovení zákona o obcích si prostudujte.

Zákon obecně říká, že **zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce**. To ovšem **neznámá, že rozhoduje ve všech věcech**, protože se o některé prvky samostatné působnosti dělí s Radou. Také to neznámá, že se v činnosti zabývá pouze samostatnou působností. **Prostudujte si 84 a § 85 platného zákona o obcích, kde jsou definovány vyhrazené úkoly zastupitelstva**. Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2. **Není-li zřízena rada obce**, může zastupitelstvo vydávat právní předpisy, které jinak rada může vydávat v oblasti přenesené působnosti - **nařízení obce**. Jde patrně o jediný případ, kdy zastupitelstvo obce může vykonávat přenesenou působnost. Schválení obecně závazné vyhlášky i nařízení obce se děje formou **usnesení**.

K **platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě** je obecně třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. Zastupitelstvo obce je **schopno se usnášet**, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání. **Nesejde-li se** zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, **Ministerstvo vnitra**

je rozpustí. Ministerstvo jej také rozpustí, nerespektuje-li zastupitelstvo či jiný orgán obce přes upozornění zastupitelstva Ministerstvem vnitřní soudní rozhodnutí o povinnosti vyhlásit místní referendum nebo výsledky místního referenda. Lhůta k nápravě je 2 měsíce.

Zákon také specifikuje pravomoci zastupitelstva, pokud poklesne jeho počet jeho členů o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo nemůže být doplněno z náhradníků, což musí oznámit obecní úřad neprodleně krajskému úřadu (blíže viz § 90).

Zasedání zastupitelstva obce. Zákon výslovně stanovuje, že zastupitelstvo se schází podle potřeby, avšak nejméně jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva obce se mají konat v územním obvodu obce. Svolává je starosta, který je zpravidla i řídí. Starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to alespoň 1/3 členů zastupitelstva obce, nebo hejtman kraje, a musí se konat do 21 dnů od doručení této žádosti obecnímu úřadu.

Zásadně mají být zasedání **zastupitelstva veřejná**, průběh jednání upravuje **jednací řád**, který schvaluje zastupitelstvo. Jednací jazykem zastupitelstva je český jazyk.²⁷ Zákon zesiluje **informační povinnosti obecního úřadu**, když mu stanovuje, aby informoval o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu **alespoň 7 dní před** zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Nedávná novelizace zákona se dotkla informačních povinností o budoucím jednání zastupitelstva v době krizového stavu, a to následovně: „V době vyhlášení krizového stavu ... se informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce ... zveřejní na úřední desce obecního úřadu alespoň po dobu 2 dnů před zasedáním zastupitelstva obce; záležitosti, které se netýkají vyhlášeného krizového stavu, mohou být na tomto zasedání projednávány pouze tehdy, jestliže byla informace zveřejněna nejméně 7 dnů před zasedáním zastupitelstva obce.“

Důležité informační povinnosti jsou spojeny také s **průběhem zasedání zastupitelstva**. Právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory. O zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce. V § 95 zákon o obcích stanovuje, že o průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje **zápis**, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. Zákon stanovuje také **obsahové náležitosti zápisu** - v zápise se vždy musí podle zákona o obcích uvést počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.

²⁷ Blíže viz Koudelka, Z., 2007, s. 191. Výjimkou je právo dle Evropské charty regionálních či menšinových jazyků na použití slovenštiny na celém území Čech, Moravy a Slezska a polštiny v moravskoslezských okresech Frýdek-Místek a Karviná na jednání shromáždění místních orgánů.

Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí.

Speciálně je upravena také procedura ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva (viz § 91).

Spornou se v praxi často ukazuje otázka, zda smí přítomná veřejnost **pořizovat záznam ze zasedání zastupitelstva**, ať už ve formě zvukového nebo obrazového záznamu. Podle Klanicové (2010) obecní zřízení ani jiný zákon pořizování takového záznamu nezakazuje. Vedle toho zde ale dochází ke kolizi dvou ústavně zaručených práv - práva na informace a práva na soukromí. Mezi těmito právy je tak potřeba najít spravedlivou rovnováhu a upřednostnit pro daný případ jedno nebo druhé. Z logiky věci tak plyne, že i projevy zastupitelů v souvislosti s výkonem této veřejné funkce – učiněné během zasedání zastupitelstva - jsou veřejné povahy. Některé samosprávy v případě pořizování záznamu „nezabírají“ participující občany, aby neporušily jejich právo na ochranu soukromí.

Zastupitelstvo obce může podle § 117 zřídit jako své **iniciativní a kontrolní orgány výbory**. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce. Vždy musí zřídit **finanční a kontrolní výbor**. Finanční a kontrolní výbory jsou nejméně tříčlenné. Jejich členy nemohou být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu. **Jaké jsou funkce těchto dvou výborů?** Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, musí zřídit rovněž **výbor pro národnostní menšiny**.

V částech obce může zastupitelstvo zřídit také **osadní výbory**. Funkce osadního výboru je upravena v **§ 121** zákona o obcích. Komentujte, do jaké míry osadní výbory mohou rozhodovat o osudu osady. Zákon o obcích umožněním vytvořit osadní výbory reaguje na skutečnost, že mnohdy nebyly adekvátně zastoupeny zájmy odlehlých částí obce, kdysi samostatných obcí připojených k obci, či jiných částí ve velkých obcích a městech (rozdílná problematika vesnické a sídlištní výstavby) (Koudelka, 2007).

Vlastní činnost výborů by měl upravit **jednací řád výborů**. Velmi důležitou oblastí, kterou by měl jednací řád výborů obsahovat, je vymezení postavení a pravomocí předsedy výboru, případně místopředsedy.

6.2.2.2 Rada obce

Rada obce je ze své činnosti **odpovídá zastupitelstvu obce**. Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Stanoví-li tak zákon, může rada obce rozhodovat také v oblasti **přenesené působnosti**. Rada obce **nemusí být zřízena ve všech obcích**, zákon striktně a kategoricky říká, že se rada nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů.

Radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce má být podle zákona o obcích lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat 1/3 počtu členů zastupitelstva obce. Zákon o obcích řeší také situace, kdy poklesne v průběhu funkčního období počet členů rady pod 5 anebo počet členů zastupitelstva pod 11 (pravomoci vykonává zastupitelstvo, některé z nich může svěřit starostovi).

Schůze rady obce jsou neveřejné a obecně by se měly řídit **jednacím řádem**, který rada vydává. Rada se má scházet „podle potřeby“. Rada obce je **schopna se usnášet**, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů, k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Ze své schůze musí rada pořizovat **zápis**, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. Musí být uložen u obecního úřadu **k nahlédnutí členům zastupitelstva obce**.

K veřejnosti zápisu ze schůze rady pro občany se vyjadřuje např. Kravčíková (2009). Každý občan obce, který dosáhl věku 18 let, anebo občan, který vlastní na území obce nemovitost, je výslovně oprávněn nahlížet do přijatých usnesení rady obce, tj. jejich originálu a pořizovat si z nich výpisy, není však již oprávněn nahlížet do zápisů ze schůze rady. Podle Nejvyššího správního soudu nelze z nemožnosti účastnit se schůzí rady i z ustanovení, že zápis ze schůze rady obce má být k dispozici k nahlédnutí zastupitelům, dovodit, že občan obce (respektive kdokoliv) nemá právo na poskytnutí informací týkajících se průběhu těchto schůzí. Kopie zápisu ze schůze rady má být podle jeho rozhodnutí zpřístupněna v režimu zákon o svobodném přístupu k informacím, avšak teprve po vyloučení některých chráněných informací, o kterých tak stanoví uvedený zákon, například osobních údajů nebo obchodního tajemství. Rada obce je povinna poskytnout kopii zápisu ze své schůze každému, kdo o ni požádá na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Musí ale vyloučit (znečitelnit) chráněné informace (zejména osobní údaje).

Výhradní kompetence jsou radě obce přiznány v odst. 2 § 102. **Tato ustanovení si opět prostudujte s využitím platného zákona o obcích.** Rada obce **není jen výkonným orgánem obce**, což naznačují i některé vyhrazené činnosti. Zákon o obcích v odst. 3 § 102 v té souvislosti říká, že rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo.

Relativně **silné kompetence** má i rada odvolaná jako celek, není-li současně zvolena nová rada obce - § 102 odst. 5 totiž říká – „Je-li rada obce odvolána jako celek a není-li současně s tím zvolena nová rada obce, vykonává dosavadní rada obce svou pravomoc až do zvolení nové rady obce.“ Uplynutím prvního dne voleb zaniká mandát všem stávajícím členům zastupitelstva obce. Rada obce je však **orgánem, který má zajistit kontinuitu samosprávy obce v mezidobí po ukončení funkčního období zastupitelstva do zvolení nové rady** (viz odst. 1 § 102 zákona o obcích). Pokud soud rozhodne o neplatnosti voleb nebo hlasování, je právě rada obcí orgánem, který je až do dne ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva oprávněn stanovit pravidla rozpočtového provizoria a schvalovat rozpočtová opatření. Nepřechází na ni ale věci vyhrazené zastupitelstvu (není možné rozhodovat např. o prodeji nemovitěho majetku nebo schvalovat či měnit obecně závazné vyhlášky). Doporučuje se (není to však povinností), aby tato přechodně existující rada soustředila své aktivity na nezbytné činnosti a, které nesnesou odkladu tak, aby závažnější rozhodnutí již činily nově zvolené obecní orgány.

Institut vyhrazených pravomocí rady přinesl až zákon o obcích z r. 2000. Předchozí zákon o obcích znal pouze vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce (§ 36 odst. 1). Na **problémy institutu vyhrazených pravomocí rady** upozorňuje například Břeň (2009). Převažující názor ohledně rozdělení pravomocí mezi zastupitelstvem a radou stojí podle něho na koncepci tzv. vyhrazené pravomoc („kompetenční výlučnosti“), tzn. je-li nějaká záležitost v samostatné působnosti vyhrazena zastupitelstvu nebo radě, nemůže o ní „platně“ rozhodnout jiný orgán obce než pouze ten, kterému je tato pravomoc vyhrazena. Podle Břeně může tento restriktivní výklad omezovat samosprávný charakter zastupitelstva, který vyplývá z ústavního vymezení jeho postavení. Ústava totiž podle něho říká, že „nemůže existovat žádná záležitost v samostatné působnosti obce, o níž by nemohlo rozhodnout zastupitelstvo, které jako jediné z orgánů obce volí přímo občané obce... Vyhrazení některých pravomocí radě však nelze ztotožňovat s tím, že zastupitelstvo nemůže o některé věci v samostatné působnosti uvedené v § 102 odst. 2 samo rozhodnout. Vyhrazená pravomoc rady a rozhodnutí v konkrétní záležitosti uvedené v § 102 odst. 2 jsou dvě odlišné situace... rada obce rozhoduje o zde uvedených záležitostech nezávisle na zastupitelstvu do doby, dokud zastupitelstvo do některé věci v jednotlivém případě nezasáhne ... Ústava totiž ani

náznakem nekonstruuje vedle zastupitelstva další orgán, který by byl postaven na roveň zastupitelstvu v oblasti samostatné působnosti. Je-li tak zastupitelstvo „nejvyšším“ samosprávným orgánem obce, nemůže tento úmysl ústavodárce popřít „běžný“ zákonodárce tím, že by pouhému výkonnému orgánu obce (radě) přiznal nezávislé postavení na zastupitelstvu v záležitostech spadajících do samostatné působnosti.“ Právníci obcí však mohou být jiného názoru.

Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány **komise**, která svá stanoviska a náměty předkládají radě obce. Zákon o obcích nevyjmenovává typy komisí, které mají být zřízeny povinně, a v praxi se názvy a obsah činnosti komisí obcí mohou lišit. I komise jsou nástrojem **kontinuity** správy podobně jako rada, oproti výborům zastupitelstva, která zanikají uplynutím prvního dne voleb.

Speciální pozornost získává také **rozdělení kompetencí Rady v obcích, kde není Rada vytvářena**. Vzpomeňme např. nedávné stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 2/2013. To upozorňuje na to, že v praxi obcí, ve kterých se nevolí rada obce, se lze setkat s případy, kdy rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy (mimo jiné), které je podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích svěřeno do vyhrazené pravomoci rady obce a které v těchto obcích vykonává podle § 102 odst. 4 zákona o obcích starosta obce, učiní zastupitelstvo obce. Smyslem takto zvoleného postupu je, aby „závažná“ rozhodnutí byla přijata vrcholným orgánem obce – zastupitelstvem obce (rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy lze někde jistě vnímat jako rozhodnutí, které může významně ovlivnit situaci obce). Otázkou pak zůstává, zda takový postup není v rozporu se zákonem, neboť se jedná o pravomoc zákonem vyhrazenou radě obce, kterou si podle § 84 odst. 4 zákona o obcích nemůže na sebe zastupitelstvo obce vztáhnout. Podle závěru uvedeného stanoviska si zastupitelstvo může na sebe vztáhnout také věci, které patří do vyhrazené pravomoci rady obce v případech, kdy pravomoc rady vykonává starosta. Lze tak učinit jak jednorázově (usnesením v konkrétní věci ad hoc), tak usnesením zastupitelstva obce, působícím do budoucna pro případy stanoveného druhu (např. pro všechny nájemní smlouvy).

6.2.2.3 Starosta a místostarosta

Starosta není v ČR volen přímo. Je spolu s místostarostou volen (podobně jako členové rady) ze středu zastupitelstva. Starosta i místostarostové musí být občany České republiky. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce. Úkolem starosty je zastupovat obec navenek. Starosta svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce. Starosta předsedá radě, stojí v čele obecního úřadu. Jeho funkce

je větší v obcích, kde není rada obce volena, a také v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. **Jaké úkoly stanovuje starostovi platný zákon o obcích (zejm. odst. 4 § 104 a § 105)?** V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti **zvláštní orgány obce** a jmenuje a odvolává jejich členy (jde typicky především o **přestupkovou** nebo **povodňovou komisi** či **krizový štáb**).

Místostarosta zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti. Může však plnit úkoly starosty, i když je starosta přítomen, ale odmítne je v rozporu se zákonem či rozhodnutím zastupitelstva nebo rady plnit. Zastupitelstvo může zvolit více místostarostů a svěřit jim zabezpečování konkrétních úkolů v samostatné působnosti. Teoreticky lze podle Koudelky (2007) zřídit tolik míst místostarostů, kolik je - kromě starosty - členů rady. Pokud je více místostarostů, určí zastupitelstvo, v jakém pořadí zastupují starostu. V řadě obcí je rada složena koaličně a často starosta a místostarosta jsou z různých, v rámci radniční koalice však největších stran. V praxi obcí může podle Koudelky docházet k tomu, že starosta vydává **instrukce o zastupování, které omezují místostarostovo právo zastupovat starostu** tak, že zastupování nenastupuje vždy při starostově nepřítomnosti, ale jen při dlouhodobé nepřítomnosti (nemocniční pobyt, zahraniční cesta) a nemožnosti se se starostou spojit např. telefonicky. Zákon o obcích však jasně stanoví, že místostarosta zastupuje starostu po dobu jeho nepřítomnosti, tuto zákonnou dikci nemůže podle Koudelky změnit starosta svým jednostranným rozhodnutím. V **oblasti samosprávy nemá starosta v rámci našeho obecního zřízení dominantní rozhodovací funkci**. Ta přísluší zastupitelstvu a radě, starostovi přísluší především procedurální práva (řídit zasedání zastupitelstva ap.) s určitými výjimkami (jmenování tajemníka, ve kterém je ale omezen souhlasem vyšší úrovně státní správy – viz níže). Zastupitelstvo může stanovit, že v oblasti samostatné působnosti bude určité úkoly zabezpečovat místostarosta i po dobu přítomnosti starosty nezávisle na něm. Místostarosta je tak prvotně odpovědný zastupitelstvu obce, nikoli starostovi.

Starosta nemá také povahu statutárního orgánu právnické osoby a úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady, může učinit až po jejich schválení, jinak jsou podle zákona o obcích absolutně neplatné. Přijetím plnění z absolutně neplatného právního úkonu vzniká bezdůvodné obohacení, které lze vymáhat zpět soudně. (blíže např. Koudelka, 2007, s.126 – 127).

Podobně jako rada je i starosta a místostarosta orgánem obce, který má zajistit **kontinuitu** výkonu správy. Jak starosta, tak i místostarosta vykonávají své funkce do zvolení nového starosty nebo místostarosty (viz § 107).

Na základě usnesení vlády ČR č. 596 ze dne 30. května 2007 bylo Ministerstvu vnitra programovým cílem vlády uloženo otevřít **diskuzi o přímé volbě starostů**. Odbor dozoru a kontroly ministerstva vypracoval dosud diskutovaný dokument Analýza možností zavedení přímé volby starostů. Tato analýza, která je vůči zavedení přímé volby a větších rozhodovacích kompetencí starosty spíše skeptická. Podle informací z dubna 2013 Ministerstvo vnitra s ohledem na předpokládanou věcnou i časovou náročnost legislativního procesu doporučilo přehodnotit úkoly týkající se zavedení přímé volby starostů s tím, že je nezbytné nejprve vyhodnotit zkušenosti z přímé volby prezidenta republiky a přijmout nový volební zákon; teprve na základě výsledků projednávání takového volebního zákona by případně měla být řešena otázka přímé volby starostů.

6.2.2.4 Obecní úřad

Obecní úřad (Městský úřad, Úřad městyse) je typicky orgánem, který zajišťuje (a rovněž informačně podporuje) **výkon rozhodnutí jiných orgánů**. Je výkonným orgánem v samosprávě (vykonává rozhodnutí orgánů obce v této oblasti) i státní správě, kde je prodlouženou rukou státu.

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. I v obcích, které nemají žádného zaměstnance, obecní úřad **vždy existuje** a tvoří jej alespoň starosta a místostarosta. Rada obce (případně zastupitelstvo v obcích, kde se rada obce nevolí) může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu **odborné a oddělení**, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Současný právní řád nestanovuje striktní organizaci obecního úřadu. Určitou výjimkou je zákon o finanční kontrole, který stanovuje obcím s více jak 15 000 obyvateli povinnost vytvořit útvar „**útvar interního auditu**“ (v jeho § 28 odst. 1).

Obecní úřad rozhoduje také o **poskytování informací žadateli** podle zvláštního zákona (zejména zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Za informování o činnosti obce je však obecně odpovědný starosta. Obecní úřad zřizuje **úřední desku**. Obec je také povinna opatřit si vždy alespoň jeden **výtisk Sbírky zákonů** a zpřístupnit ji k nahlédnutí každému na obecním úřadě v úředních hodinách. Obdobně musí mít k dispozici **Věstník právních předpisů kraje** a **kroniku obce**.

6.2.2.5 Tajemník obecního úřadu

Povinně je funkce tajemníka obecního úřadu podle platného zákona o obcích zřizována v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností. Ostatní obce (nehovoříme-li o statutárních městech a jejich částech / obvodech) funkci tajemníka zřídit nemusejí.

Funkce tajemníka obecního úřadu je upravena v § 110 a násl. zákona o obcích. **Tato ustanovení si prostudujte.** Tajemník je jmenován a odvoláván starostou s předchozím **souhlasem ředitele krajského úřadu** podle zákona o úřednících samosprávných územních celků (tomuto zákonu se budeme věnovat v samostatné přednášce). Souhlas ředitele krajského úřadu má zajistit stabilitu postavení tajemníka, který má funkci top manažera obecního úřadu. Tajemník nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích. Je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

Na internetu naleznete informace o **sporu o jmenování libereckého tajemníka**.

6.2.2.6 Obecní policie

Obecní policie je u obcí (na rozdíl od hlavního města Prahy) fakultativním, tzn. nepovinným orgánem. Její postavení upravuje zákon č. 553/1991 Sb. ve znění novelizací. Obecní policie je orgánem, který je řízen starostou, pokud obecní zastupitelstvo nepověří jiného člena zastupitelstva.

6.2.2.7 Správce obce

Správce obce je specifickým subjektem, jehož postavení upravuje zákon o obcích v § 98 v rámci Dílu „Pravomoc zastupitelstva obce“. V předepsaných případech je jmenován a kontrolován Ministerstvem vnitra a náklady spojené s výkonem jeho funkce hradí stát. Dříve právním instrumentem správce obce nakládali ředitelé krajských úřadů, před rokem 2003 přednostové okresních úřadů. Ministerstvo vnitra jmenuje správce obce z řad zaměstnanců státu zařazených do Ministerstva vnitra. Důvody pro jmenování jsou obsaženy v § 98 zákona o obcích a **prostudujte si je.**

Správce obce není orgánem obce, ale přebírá jako **funkcionář státu** důležitou působnost všech hlavních orgánů - zabezpečuje výkon přenesené působnosti a nezbytné úkoly v samostatné působnosti. Správce obce kromě podílu na uskutečnění dodatečných voleb (v součinnosti s krajským úřadem a s obecním úřadem obce s rozšířenou

působností) plní na základě zákona pouze vybrané úkoly orgánů obce na úseku samostatné působnosti a dále úkoly přenesené státní správy a územní samosprávy, z nichž některé mají převážně přechodný (udržovací) charakter.

Značná zadluženost obce, vedoucí k její neschopnosti plnit závazky a k nedostatku finančních prostředků na zabezpečení bytí jen základního chodu obce, bývá jedním z důvodů ukončení činnosti zastupitelstva obce, jehož členové v takových podmínkách ztrácejí ochotu pokračovat ve výkonu svých mandátů a občané obce odmítají navrhnout a zvolit si jiné zástupce v řádných nebo následně vyhlášených nových volbách. Výsledkem je dočasná správa obce státem (nařízená, administrativní, monokratická). Ministerstvo vnitra upozorňuje (Rothanzl a Brůna, 2010), že správa obce státem nemůže napomoci k vyřešení tíživé finanční situace obcí. Případně-li správa předlužené obce Ministerstvu vnitra (děje se tak ovšem ne pro předluženost, ale z jiných důvodů), činnost správce obce je omezena pouze na úkony evidenčního charakteru, výběr místních poplatků, nájemného a podobně, nikoliv na rozvoj obce. Běžná komunikace občanů se správcem je ztížena. Ve snaze dosáhnout úspor obecních výdajů, mohou být zavedena i nepopulární opatření, jako například vypnutí veřejného osvětlení, omezení dalších komunálních služeb, výpovědi dosavadním zaměstnancům obce. Propuštění úřednického aparátu s sebou nese jako další důsledek to, že obec není schopna zajistit výkon přenesené státní správy, která proto musí být převedena na jinou obec a tím se sníží její dostupnost pro občany obce. S ohledem na zvyšující se počet případů silně zadlužených obcí je pravděpodobné, že tento problém bude muset být do budoucna řešen i legislativní cestou.

Činnost správce obce končí dnem ustavujícího zasedání zastupitelstva obce (§ 91), nebo zvolením starosty. Na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce podá správce obce zprávu o výkonu své funkce a o stavu hospodaření a majetku obce.

Za správce obcí byli navrhováni a jmenováni zaměstnanci odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Tito zaměstnanci působí na krajských dozorových odděleních a žijí v daných regionech, takže mají k obcím blíže, než kdyby funkce správce obce byla zajišťována na dálku přímo ze sídla ministerstva v Praze.

Zákon o obcích nevyklučuje, aby byl jmenován jeden správce pro více obcí.



Otázky a úkoly:

- Jaké základní orgány obce musí existovat u všech obcí? Jaké orgány mohou být vytvářeny fakultativně (z rozhodnutí obce)?
- Jaké jsou základní funkce jednotlivých orgánů obce? Shrňte pro jednotlivé orgány obce.
- Jaké informace byste měli najít v zápisu jednání zastupitelstva a rady (komentujte na příkladu zápisu z jednání těchto orgánů vaší domovské obce)?
- Jaké aktuální záležitosti řešili orgány vaší obce?
- Jaká je struktura obecního úřadu vaší domovské obce. Kolik zaměstnanců má obecní úřad vaší obce a jaký je limit počtu zaměstnanců, které stanovila rada (případně stanovilo zastupitelstvo). Vyberte si 3 příklady odboru obecního úřadu vaší obce a komentujte jeho funkci. Využijte například dokument typu organizační řád apod.
- Čím je specifická funkce správce obce a za jakých okolností je tato funkce zřizována.

6.3 SAMOSPRÁVA OBCÍ - VYBRANÉ OBLASTI

6.3.1 Zakládání/zřizování právnických osob k dosahování úkolů obce

Obec může k plnění svých úkolů zakládat právnické osoby a organizační složky. Typy organizací, které jsou obcemi vytvářeny k poskytování veřejných služeb, shrnuje následující tabulka.

Nejvíce se o organizačních složkách a příspěvkových organizacích dozvíme v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V případě **organizačních složek** jde o zařízení bez právní subjektivity, ve které se přeměnily dřívější rozpočtové organizace. To, že nejsou subjekty právními, ale právě jen subjekty (útvary) organizačními, nicméně neznamená, že by jako takové nevstupovaly do právních vztahů. Jednání organizační složky je právně vždy jednáním dané obce, které obci jako právnické osobě zakládá (mění, ruší) majetková práva a povinnosti. Pracovníci organizační složky jsou zaměstnanci zřizovatele. Organizační složka nemůže mít podle platné úpravy vlastní majetek. Majetek je organizační složce předán při zřízení do tzv. správy „k jejímu vlastnímu hospodářskému využití“, včetně „vymezení takových majetkových práv“, která jí umožní tento majetek „řádně využívat pro účely, pro něž byla zřízena, a v rámci vymezené pravomoci o něj pečovat“. Organizační složka není účetní jednotkou ve smyslu zákona o účetnictví (Havlan, 2008).

Tabulka 2 - Typy organizací a společností k poskytování veřejných služeb

Typ organizace	Zákonná úprava	Vztah k obci	Příklad použití
Organizační složka obce (kraje)	§ 24 – 26 z. č.250/2000 Sb.	Zřizuje obec zřizovací listinou. Nemá právní subjektivitu.	Sociální služby Veřejně prospěšné práce
Příspěvková organizace	§ 27 – 37 z. č.250/2000 Sb.	Zřizuje obec zřizovací listinou.	Mateřské školy Základní školy Technické služby
Obecně prospěšná společnost	zákon č. 248/1995 Sb.	Zakládá buď sama obec zakládací listinou nebo smlouvou s jinými subjekty.	Sociální služby Komunitní centrum
Svazek obcí	§ 49 - 53 z. č. 128/2000 Sb., § 39 z. č. 250/2000 Sb.	Více obcí založí svazek smlouvou a stanovami.	Mikroregion Svazek obcí
Zájmové sdružení právnických osob	§ 20 písm. f občanského zákoníku	Obec je člen (spoluzřizovatel) zájmového sdružení právnických osob.	Základní škola Agentura
Společnost s ručením omezeným nebo akciová společnost	§ 105 - 153e obchodního zákoníku	Zakládá obec zakládatelskou listinou, nebo společenskou smlouvou.	Technické služby Svoz odpadu Správa majetku
Družstvo	§ 221-260 obchodního zákoníku	Obec je členem družstva.	Bytové záležitosti

Pramen: Půček, M. et al. Řízení procesů výkonu státní správy. (Případová studie Vsetín). MV ČR 2004, s. 15.

Příspěvková organizace představuje instituci, které je ponechána právní subjektivita a která je – nikoliv však plně – napojeny svými příjmy na rozpočet zřizovatele. Postavení příspěvkových organizací se výrazně dotkla **novela rozpočtových pravidel** (zákonem č. 477/2008 Sb.), Novela umožňuje příspěvkové organizaci hospodařit s majetkem svého zřizovatele a majetek nabývat pro svého zřizovatele. Zároveň stano-

vuje, ve kterých případech je k nabytí majetku třeba jeho předchozí písemný souhlas, a dále jmenovitě uvádí případy, kdy může příspěvková organizace majetek i vlastnit (blíže viz Komárek, 2009).

Obec může zakládat obchodní společnosti podle obchodního zákoníku, a to **akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným** (kromě nich nemůže obec v zásadě žádnou jinou obchodní společnost). Obec může také zakládat **obecně prospěšné společnosti** podle zákona č. 248/1995 Sb. Může také zřizovat **školské právnické osoby** podle zákona č. 561/2004 Sb., **veřejné výzkumné instituce** podle zákona č. 341/2005 Sb. anebo jiné **veřejné neziskové organizace** (nadace a nadační fondy).

Školské právnické osoby jsou považovány za novou formu veřejných ústavů (Havlan, 2007). Jejich rámec přinesl nový školský zákon s účinností od 1. 1. 2005 (z. č. 561/2004 Sb.). Jak stát, tak územní samosprávné celky i svazky obcí mohou zřizovat školy a školská zařízení buď jako školské právnické osoby nebo nadále jako příspěvkové organizace. Školská právnická osoba užívá ke své činnosti vlastní majetek a dále majetek vypůjčený nebo pronajatý od zřizovatele nebo jiné osoby. Pro obec či svazek obcí je školská právnická osoba fakultativní formou právnické osoby vedle právní formy příspěvkové organizace. **Veřejné výzkumné instituce** máme v českém právním řádu reálně od 1. ledna 2007. K tomuto datu nabyl účinnosti zákon o veřejných výzkumných institucích č. 341/2005 Sb.. I tyto instituce představují subjekt, který je vlastnický způsobilý - nemají hmotný majetek ve správě, ale přímo jej vlastní (Havlan, 2008).

Plnění úkolů zakladatele nebo zřizovatele vůči právnickým osobám a zařízením založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, přísluší (s výjimkou těch, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu) **radě obce**. Radě obce rovněž přísluší plnit funkci valné hromady, je-li obec jediným akcionářem nebo jediným společníkem obchodní společnosti. **Tajemníkovi obecního úřadu** potom zákonná úprava svěřuje řízení a kontrolu organizačních složek obce (pokud zastupitelstvo nestanoví jinak).

6.3.2 Spolupráce obcí v samostatné působnosti a její existující formy

Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Zákon pouze demonstrativně říká, že tak může obec činit na základě:

- a) (veřejnoprávní) smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu (§ 48 upravuje náležitosti smlouvy, která musí mít písemnou formu a musí být předem schválena zastupitelstvy obcí),
- b) (veřejnoprávní) smlouvy o vytvoření (dobrovolného) svazku obcí a

- c) zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona (obchodní zákoník) dvěma nebo více obcemi.

V Díle 4 (§ 55 a násl.) zákona o obcích je pak upravena rovněž „přeshraniční spolupráce“ obcí.

Smlouvy k dosažení konkrétního úkolu podle Ministerstva vnitra uzavíralo asi 48 % obcí, přestože je ministerstvo považuje za monofunkční svazky, které jsou relativně nestabilní a po splnění úkolu, pro který byly zřízeny (např. po realizaci stavby vodovodu, kanalizace atd.), se často rozpadají. Tendence vytvářet tyto svazky měla klesající úroveň, protože se ukázalo, že v praxi je vhodnější formou svazek obcí.

Svazek obcí je velmi důležitou formou spolupráce. Je jedním z nástrojů, s jehož využitím se částečně obce snaží řešit jeden z problémů české místní správy - kdy existuje cca 6 200 obcí, z nichž má 80 % méně jak 1 000 obyvatel. V České republice došlo po roce 1990, na rozdíl od vývoje v západoevropských zemích, k dezintegračním procesům. V roce 1989 bylo v ČR 4 120 registrovaných obcí. V roce 1990 se osamostatnilo 1 684 obcí, dezintegrační proces pokračoval v letech 1992 až 1993, poté se zpomalil a po přijetí zákonného omezení, že nová obec musí mít alespoň 1 000 obyvatel, se v současnosti zastavil a nové obce vznikají ojediněle. Tyto obce jsou hospodářsky slabé a podle některých nejsou schopny samy ze svých rozpočtových prostředků ani budování ani údržby své základní infrastruktury. Tento handicap se v minulosti řešil prostřednictvím státních dotací a prostředků. Tyto obce v řadě případů nemají ani uvolněné starosty a žádný úřednický aparát. Administraci žádostí o dotace a příspěvky pro ně obstarával okresní úřad. Po zrušení okresních úřadů tento článek podle některých v této oblasti chybí. Velký počet malých obcí představuje také limit další decentralizace u nás. Tento problém nepotvrzuje, že decentralizace je vždy lepší než opak (Matula, 2006). Kromě velkého počtu malých obcí je také pro český stát charakteristická roztržitost sídelní struktury ČR.

6.3.3 Obecně závazné vyhlášky a tvorba práva obcí

Praxi vydávání obecně závazných vyhlášek (OZV) tvaroval svými rozhodnutími Ústavní soud. Podle řady předchozích judikátů Ústavního soudu tak obec neopravňovalo k provádění její vlastní normotvorby pouze ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož je obec oprávněna v samostatné působnosti vydávat vyhlášky, ale současně bylo vyžadováno rovněž další explicitní zákonné zmocnění, vztahující se k příslušné konkrétní regulaci, a to s odkazem na ustanovení prvního odstavce čl. 104, podle něhož meze samostatné působnosti obce stanoví zákon. Tímto pohledem se nahlíželo na ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, které uvádí základní

oblasti, v nichž obec může vyhláškou ukládat právní povinnosti (oblast zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku včetně stanovení podmínek pořádání, průběhu a ukončení veřejně přístupných sportovních a kulturních podniků a oblast udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí a veřejné zeleně a úpravy užívání zařízení obce sloužícího potřebám veřejnosti). Podle Kroupy (2008) již není možné toto ustanovení chápat jako zákonné zmocnění k vydávání vyhlášek, nýbrž jako zákonné vymezení hranic samostatné působnosti obce – slovy Ústavního soudu jako „stanovení oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky“. Obec nemusí vyčkat, až ji zákon tuto možnost výslovně poskytne. Současně je ale třeba respektovat obecný limit samostatné působnosti vyjádřený ustanovením § 35 odst. 1 zákona o obcích a tím pádem i rozsah samosprávy, přenesené působnosti krajů a úkoly státu.

Metodický dokument Ministerstva vnitra k tomu říká (2011, s. 4): „OZV působí pouze na území dané obce, proto by měla řešit záležitosti místního významu, nikoli krajského či státního... V oblasti veřejného pořádku plní obec jednu ze svých „policejních funkcí“ a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Aby obec nepřekročila svou zákonnou příslušnost, vždy musí jít o místní záležitost – tedy o nežádoucí jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přestupek, jiný správní delikt) a které má místní charakter. Pojem „místní“ nemůže být vykládán tak, že jde o jednání nepřesahující hranice obce; jednání by však nemělo mít celostátní nebo krajský charakter. V praxi může nastat situace, kdy určité jednání bude považováno v jedné obci za nežádoucí v takové intenzitě, že bude zakázáno, a v jiné ne. OZV jako podzákonný právní předpis nemůže upravovat to, co je již kogentně upraveno v zákonech, tedy v předpisech vyšší právní síly... K provedení odlišné úpravy místních záležitostí v OZV však nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a OZV) sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu (oblasti) a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře dovoditelná (také) z textu obou právních předpisů.“ Kroupa dodává, že i nadále musí obecní vyhlášky odpovídat obecným požadavkům srozumitelnosti a jednoznačnosti.

K posouzení formální a obsahové stránky OZV představil Ústavní soud ve svém nálezu (Pl. ÚS 63/04 č. 210/2005 Sb.) tzv. „**test čtyř kroků**“, který lze v současnosti považovat za standard a východisko při rozhodování o souladu OZV se zákonem. Ve své dozorové činnosti ho uplatňuje též Ministerstvo vnitra, které k němu vydalo i metodické dokumenty (MV, 2008). Test čtyř kroků má následující posloupnost:

- a) přezkum pravomoci obce vydávat OZV a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem. Oprávnění obce vydávat OZV vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Vydávání OZV má povahu originární normotvorby a k jeho realizaci, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již zastupitelstva nepotřebují, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti („nařízení“ obce / města) ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, žádné další zákonné zmocnění (viz nálezn. Pl. ÚS 45/06 – č. 20/2008 Sb.). Následně je v kroku 1 posuzováno:
- » zda byla OZV vydána orgánem k tomu zmocněným, tj. zastupitelstvem obce, na jeho veřejném zasedání, které bylo řádně, tj. v souladu s ustanovením § 93 odst. 1 obecního zřízení, oznámeno;
 - » zda se tak stalo zákonem stanoveným způsobem (procedurou), tj. přijetím platného usnesení zastupitelstva obce, k němuž je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů, přičemž vydání OZV bylo řádně schváleným bodem programu zasedání zastupitelstva;
 - » zda byla OZV náležitě vyhlášena, tedy vyvěšením po dobu 15 dnů na úřední, desce obecního úřadu, a nabyla účinnosti.
- b) zkoumání toho, zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti. Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem a nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, potom nemůže upravovat odlišným způsobem.
- c) zkoumání, zda obec při vydávání OZV nezneužila zákonem jí svěřenou působnost;
- d) přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“. Podle stanoviska Ministerstva vnitra aplikace principu „nerozumnosti“ by se měla omezit jen na případy, kdy se OZV obce jeví jako zjevně absurdní. Metodické materiály ministerstva v souvislosti s principem „rozumnosti“ předpokládají přihlídnutí k místním podmínkám té které obce (zejména její velikosti) a při vymezení povinností je podle ministerstva nutné zvážit jejich potřebnost, nezbytnost, rozsah a účelnost.

Legislativa předpokládá, že obec zašle schválené OZV Ministerstvu vnitra. Nezakotvuje povinnost zasílat návrh OZV. Přesto MV doporučuje přípravu OZV konzultovat s příslušným územním pracovištěm odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. MV také doporučuje návrh OZV podrobit v nezbytném rozsahu

připomínkovým řízením, aby se k němu mohly vyjádřit dotčené subjekty. Jedná se zejména o útvary úřadu, jejichž působnosti se věcně dotýká. Týká-li se návrh jiných právnických osob, lze jej zaslat k posouzení a zaujetí stanoviska rovněž některým z nich. OZV se přijímá usnesením zastupitelstva obce na jeho zasedání. K platnému usnesení zastupitelstva obce o přijetí OZV je dle § 87 zákona o obcích třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů. Oblasti možné úpravy shrnuje např. bod 4. Metodického doporučení k činnosti územních samosprávných celků z 1. 6. 2013, který je k dispozici na webu Ministerstva vnitra.

6.3.4 Samostatná působnost na základě zvláštních zákonů

Vedle řady činností v samostatné působnosti spíše fakultativního charakteru zákon ukládá i některé samosprávné činnosti obligatorně. Zakotvuje tak určitý **minimální standard obsahu samosprávy**. Do samostatné působnosti na základě zvláštních zákonů patří také (Koudelka, 2007, s. 143 - 147):

- **územní plánování**, jehož rámec v ČR upravuje **stavební zákon**, ve kterém se promítá oblast samostatné a přenesené působnosti u obcí jako „úřadů územního plánování“ (zejména obcí s rozšířenou působností). Stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb.) na ně klade poměrně přísné požadavky – mimo jiné by mělo zajišťovat podmínky pro udržitelný rozvoj, který spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Vedle toho by samozřejmě jako hlavní prioritu mělo chránit veřejný zájem.
- **zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol, základních uměleckých škol a zařízení jim sloužících**. Je však možné, aby obec jako právnická osoba ze své vlastní iniciativy založila i střední školu, což jinak patří do samostatné působnosti kraje. Povinností obce je zajistit základní školní docházku pro své obce.
- **zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zabezpečení úkolů požární ochrany v obci**, včetně vydání požárního řádu jako obecně závazné vyhlášky.
- **ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi,**
- **místní poplatky,**
- **ochrana veřejného zdraví ve věcech dezinfekce, deratizace a ochrany nočního klidu,**

- **zajišťování připravenosti obce na mimořádné události a podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva,**
- **provozování veřejného pohřebiště,**
- **pracovněprávní působnost zaměstnavatele,**
- **obecní kronika.**

Otázky a úkoly:



- Jaké právní formy organizací může obec zřídit/založit k dosahování svých funkcí? Jaké organizace zřídila / založila vaše obec a jakou mají právní formu?
- Jaké nástroje mohou obce použít k vzájemné spolupráci v oblasti samostatné působnosti? Jaké nástroje využila vaše domovská obec pro spolupráci s jinými obcemi v rámci její samostatné působnosti?
- Jaké požadavky jsou kladeny na obecně závazné vyhlášky obcí a jaký je mechanismus jejich kontroly (využijte i textu níže)?

6.4 HOSPODAŘENÍ OBCÍ A JEJICH MAJETEK

6.4.1 Obecná pravidla hospodaření obce

Vlastní **ekonomický základ samosprávy obcí** představuje jednu z nejdůležitějších otázek obecní samosprávy a jejího soběstačného fungování. Obec je jako samostatný právní subjekt plnohodnotným subjektem vlastnického práva. Může svůj majetek držet, užívat a požívat jeho užitky, nakládat s ním, a pokud jí v tom právní předpisy nebrání, může také majetek zničit apod. Oproti jiným subjektům jsou obce ve svém vlastnictví speciálně – „veřejnoprávně“ omezovány (Havlan a kol., 2008).

K hospodaření obcí se váže rovněž **zákon o majetku obcí** č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí který vymezil majetkový základ ekonomiky obce. Důležitým byl později také zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce. Obce disponují značným majetkem, jehož podstatnou část získaly již v první polovině 90. let minulého století. Stát na ně převedl nejen tzv. historický majetek (majetek, který vlastnily před znárodněním – pole, lesy, rybníky, budovy apod.), ale i celý bytový fond postavený po roce 1948. Dále to byl majetek, který potřebovaly pro výkon svých funkcí (například školy, obecní úřad, zařízení sociální péče). Navíc se obce podílely na malé a velké privatizaci, při které získaly nejen akcie například České spořitelny, vodárenských,

plynárenských a elektrárenských společností, ale i některých místních podniků (Kameníčková, 2009). To, že problematika historického majetku obcí není dosud vyřešená, ukazuje i nová legislativa, kdy (na základě účinnosti zákona č. 173/2012 Sb.) mělo být obcím vráceno cca 2000 ha lesů, které po roce 1949 převzaly tehdejší organizace federálního ministerstva obrany a v současné době na nich hospodaří státní podnik Vojenské lesy a statky. Historický majetek obcí je také diskutován s ohledem na vrácení majetku církvím.

Zákon o obcích specifikuje základní požadavky na hospodaření obcí. Příslušná ustanovení jsou vymezena v rámci jeho Hlavy II. (konkrétně v Dílu 2) – Samostatná působnost obce, přestože hospodaření obce pokrývá i oblast státní správy. **V paragrafu 38 zákona o obcích naleznete (a prostudujte si) obecná pravidla hospodaření obce.**

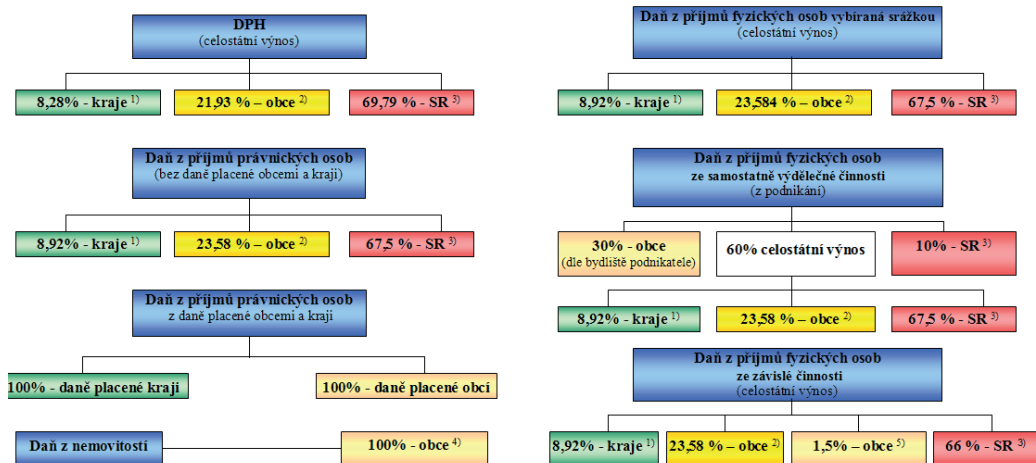
Právní úprava hospodaření a nakládání s majetkem obce obsažená v zákoně o obcích je velmi kusá a dává velmi široký prostor pro uplatnění právních předpisů, které upravují otázky hospodaření a nakládání s majetkem obecně (zejména občanský a obchodní zákoník) (Havlan, 2008). **Velmi důležité jsou informační povinnosti obce spojené s dispozicí s jejím majetkem.** Záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku musí podle § 39 zákona o obcích obec zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v orgánech obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým (výjimkou je pronájem bytů a hrobových míst anebo pronájem nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů.) Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon podle dikce zákona od počátku neplatný. Při úplatném převodu majetku má být přitom **cena sjednána zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá**, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchyłka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna. Cena v místě a čase obvyklá je definována příslušným oceňovacím předpisem, kterým je v současnosti zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku (konkrétně v jeho § 2, na jehož znění se podívejte).

Kromě toho legislativa upravuje také zásady sestavování rozpočtu a rozpočtového hospodaření obce, obecně – finanční hospodaření, a to **zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (jde o tzv. malá rozpočtová pravidla)**. Tento zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků a stanoví pravidla jejich hospodaření s finančními prostředky. Upravuje také zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků. Naplnění příjmové složky obecního rozpočtu je pak upraveno také **zákonem č. 565/1990 Sb, o místních poplatcích.**

6.4.2 Rozpočtové určení daní (RUD) a financování státní správy obcí

Velikost příjmů obce velmi výrazně (a v průměru za všechny obce nejvýrazněji) ovlivňuje **podíl** na daních, který jim přiznává tzv. **rozpočtové určení daní (RUD)**. To rozlišuje sdílené daně (které jdou do veřejných rozpočtů v určitém podílu z celkové vybrané sumy) a výlučné daně (které jdou v plné výši do určitého veřejného rozpočtu - typickým příkladem je daň z nemovitostí - příjemcem výnosu z ní je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází). Obecně sdílené daně tvoří více jak polovinu rozpočtů obcí. V současnosti vymezuje mechanismus RUD nedávno novelizovaný zákon č. zákon č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Struktura rozpočtového určení daní má na základě jeho ustanovení následující podobu (obrázek zahrnuje i jiné veřejné rozpočty).

Schéma novelizovaného rozdělení rozpočtového určení daní



Vysvětlivky:

¹⁾ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

²⁾ Daňové příjmy se odvíjejí od následujících kritérií:

1. výměra katastrálních území obce
2. počet obyvatel v obci
3. počet dětí a žáků školy zřizované obcí
4. násobky postupných přechodů (odděleně řešeno pro Prahu, Plzeň, Ostravu a Brno)

³⁾ Příjmy státního rozpočtu

⁴⁾ Výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.

⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Zdroj: Autor - upravené staré schéma, které bylo zveřejněno na webu Ministerstvo financí zde <<http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/283.html>>

Do kritérií rozdělování se podle platné verze zákona o rozpočtovém určení daní u většiny měst promítá poměr celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, poměr počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí a definované koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů. Nově bylo do způsobu rozdělování daní zabudováno kritérium počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce. Vždy

jde o poměr výměry / počtu obyvatel atp. k celkové výměry / počtu obyvatel apod. za všechny obce, který se násobí ještě legislativou vymezeným koeficientem. Speciální postavení mají v mechanismu výpočtu rozpočtového určení daní města Praha, Plzeň, Ostrava a Brno. Tento systém rozdělení sdílených daní způsobuje, že hlavní město dostává v přepočtu na jednoho obyvatele přibližně 30 000 Kč, kdežto obce v kategorii 2 000 – 5 000 obyvatel přibližně 6 800 Kč.²⁸

Specifickou oblastí, která se dotýká hospodaření obcí, je **financování jejich státní správy**. Zákon o obcích předpokládá, že na plnění úkolů v přenesené působnosti obce obdrží „**příspěvek**“. Na příspěvek ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti mají sice obce právní nárok, zákon však nestanoví, v jaké výši, v jaké formě i v jakých termínech bude tento příspěvek poskytnut, ani jaké procentuální náklady spojené s výkonem veřejné správy obcí bude kryt. Je plně na uvážení státu (politiků), jak vysoký příspěvek té které obci dá. Právě skutečnost, že obce nemají na konkrétní výši příspěvku nárok pak ale podle některých na druhé straně způsobuje, že ani stát nemůže obcím závazně ukládat, s jakou nadstandardní kvalitou musí výkon státní správy v přenesené působnosti zajišťovat. (Koudelka, 2007). Do roku 2002 byl příspěvek na státní správu stanovován sazbou na 100 obyvatel správního obvodu pro obce se základní působností, pro obce s působností matričního úřadu, stavebního úřadu a pověřeného obecního úřadu. Sazby stanovovalo Ministerstvo financí. Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím a hlavnímu městu Praze navrhuje v současnosti **Ministerstvo vnitra**, a to pravidelně každý rok od roku 2006. Výše příspěvku se od roku 2006 odvíjí od nové metodiky Ministerstva vnitra pro stanovení výše příspěvku pro obce, která sjednotila výpočet a zavedla kritéria, která ovlivňují velikost příspěvku. **Velikost příspěvku je závislá na:**

- rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy (pro tyto oblasti jsou stanoveny specifické koeficienty A a B, které rozlišují obce se základní působností, obce s matričním úřadem, obce s působností stavebního úřadu a obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností. V případě některých ORP – „obcí s rozšířenou působností se zvláštním postavením“ - je potom stanovena pevná výše příspěvku v Kč. Některé ORP dostávají ještě mimořádný příspěvek, který má kompenzovat pokles příspěvku v souvislosti s přechodem na novou metodiku), speciální postup výpočtu je definován pro příspěvek na výkon státní správy hlavnímu městu Praze.
- velikosti správního obvodu obce, která je vyjádřena počtem jeho obyvatel (obcí, které daná obec má obsloužit v rámci správního obvodu – území vymezeného pro výkon specifických oblastí státní správy),

28 Viz též rozhovor „Ve znamení RUD“. In Veřejná správa, č. 25/2011, s. 7.

- na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu, kde velikost správního centra je vyjádřena počtem trvale bydlících obyvatel obce.²⁹

Z **Analýzy financování výkonu státní správy a územních samosprávných celků**, která byla vypracována v roce 2009, mimo jiné vyplývá, že pokud by stát měl obcím stoprocentně hradit náklady na jimi zajišťovaný výkon přenesené působnosti, musel by jim doplatit zhruba 4 mld. Kč (Toth a Hužera, 2009). Analýza upozorňuje, že existuje **výrazný rozdíl ve výši krytí výdajů, spojených s výkonem přenesené působnosti**, přiřazenými příjmy, a to v závislosti na dosažené nejvyšší správní roli obce. U obcí pouze ze základní funkcí jsou výdaje podle výsledků analýzy kryty maximálně v řádu několika desítek % (maximální dosažená průměrná hodnota byla v roce 2007 a to ve výši 20,70 %). Míra krytí výdajů se u obcí s matrikou v průměru pohybuje na úrovni 40 %, u obcí se stavebním úřadem na úrovni 50 %. Průměrná míra krytí výdajů příjmy se dle kvantitativní analýzy u obcí s pověřeným obecním úřadem blíží úrovni 70 %. U obcí s rozšířenou působností překročila průměrná míra krytí v letech 2005 a 2007 hranici 100 %. Ve všech kategoriích obcí došlo mezi roky 2005 a 2007 k nárůstu míry krytí. Největší růst zaznamenaly obce s pověřeným obecním úřadem z 57,85 % na 68,49 % a se základní funkcí ze 14,08 % na 20,7 %.

Text analýzy postihuje i oblast rozpočtového ručení daní. Upozorňuje na to, že k dispozici nejsou aktuální výzkumy komplexního charakteru analyzující proměnu spádovosti obcí z hlediska jednotlivých úrovní služeb (zajišťovaných soukromým i veřejným sektorem), které by pomohly formulovat exaktní závěry a byly využitelné pro potřeby změn v rozpočtovém určení daní. Analýza konstatuje, že je velmi obtížné, ne-li nemožné definovat jednotný systém financování obcí tak, aby byl skutečně spravedlivý a vycházel vstříc potřebám všech obcí stejně. Každá obec má individuální problémy a podmínky a setkává se s velice specifickými potřebami při realizaci svých pravomocí (např. prostorová velikost obce, prostorový rozsah správních obvodů, demografická struktura, terén apod.). Zajímavým závěrem je, že obce se stavěly zpravidla negativně k možnému zvyšování daní z nemovitostí. Obce podle výzkumu většinou nechtějí rozšiřovat spektrum místních poplatků. Nepodporují jejich změnu na místní daně. Navrhují zvýšit výnos z místních poplatků např. odstraněním „stropů“ u vybraných místních poplatků - poplatek za pobyt, poplatek za psa apod.

6.4.3 Státní zásahy do hospodaření obcí

Praxe hospodaření obcí ukázala na problém spojený s případy, kdy obce ručily za závazky soukromých podnikatelů a v návaznosti na jejich úpadek pak přišly o majetek velké hodnoty. Situace dosáhla natolik kritického rozsahu, že zákonodárce považoval

29 Blíže viz Ministerstvo vnitra, Příspěvek na výkon státní správy, online <<http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>> (přistoupeno 9. 10. 2010).

za nutné v zákoně výslovně omezit právo obce ručit za závazky fyzických či právnických osob. Zprvu zákonodárce novelou zákona o obcích zákonem č. 450/2001 Sb. platným od 31. 12. 2001 zcela vyloučil ručení obcí za závazky fyzických a právnických osob s výjimkou těch, jichž byl sám zřizovatelem. Vzhledem k tomu, že takové omezení se dotklo zájmů státu v jiných oblastech státní intervenční podpory, zákonodárce pak takto striktně formulovaný zákaz zmírnil a novelou zákona o obcích č. 313/2002 Sb., platnou od 11. 7. 2002, zvolil sice opět formu úplného zákazu práva obce ručit za závazky fyzických a právnických osob, nyní však již s uvedením výjimek, kdy obec za závazky těchto osob ručit může (Havlan, 2008). Konkrétně je vyjmenována zákon o obcích v § 38 v odst. 3. Obecně jde o závazky, které jsou spojeny s finanční podporou z veřejných zdrojů, vyplývají z investic do obcí vlastněných nemovitostí, jde o závazky institucí, jejichž zřizovatelem jsou samosprávy či stát (vč. těch, kdy míra účasti v nich přesahuje 50 %), dále závazky bytových družstev a honebních společenstev.

Některé právní interpretace zákona o obcích upozorňují na problémy ustanovení zákona o obcích, že stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně (§ 38, odst. 5). Podle Koudelky (2007) zůstává spornou možnost **odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci**, a to v souvislosti s nedostatečným výkonem dozorčích či kontrolních funkcí vůči obcím. Stát se také nemůže zprostit své odpovědnosti, která je garantovaná v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“).

Obec (kraj) je při svém hospodaření povinna respektovat také pravidla upravující **veřejnou podporu**. Tato problematika je upravena zejména na úrovni Evropské unie a dále na státní úrovni zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje. Podle čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení EHS, nestanoví-li tato Smlouva jinak, jsou se společným trhem neslučitelné jakékoliv formy podpory poskytované státem nebo ze státních prostředků, které zvýhodňováním určitých podniků nebo určitých odvětví výroby narušují soutěž nebo hrozí narušením soutěže, pokud nepříznivě ovlivňují obchod mezi členskými státy. Tato ustanovení se aplikují také na poskytování veřejné podpory územními samosprávnými celky členských států. Za formu veřejné podpory lze (při splnění dalších podmínek) považovat nejenom dary a dotace, ale i zvýhodněné úvěry, prodeje majetku za nižší než obvyklou cenu, daňové úlevy, ručení za úvěry atd. (blíže viz Havlan, 2008, s. 214 – 215). Odlišuje se tzv. **veřejná podpora de minimis**, kdy nesmí spolu s ostatními podporami „de minimis“ poskytnutými jednomu příjemci za dobu předchozích tří let přesáhnout výši odpovídající částce

200 000 EUR. Tento finanční strop platí bez ohledu na formu či účel podpory de minimis poskytnuté v předchozím tříletém období. Za tříleté období se považují fiskální roky používané k daňovým účelům. Pro tuto podporu byl k 1. 1. 2010 zřízen také speciální registr podpor malého rozsahu. Jednou z povinností poskytovatelů (i obcí) je zapsat poskytnutou podporu do registru ve lhůtě 5 dnů. V případě nedodržení Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahajuje správní řízení.

Velmi mladým projektem je v ČR monitoring hospodaření obcí pomocí soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (tzv. **SIMU**). Ministerstvo financí tak reagovalo na usnesení vlády ze dne 29. září 2010 č. 695, o změně usnesení vlády ČR ze dne 12. listopadu 2008 č. 1395, o monitoringu hospodaření obcí a o zrušení usnesení vlády ze dne 14. dubna 2004 č. 346, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby. Úkolem Ministerstva financí je každoročně provést výpočet soustavy informativních a monitorujících ukazatelů za všechny obce a jimi zřízené příspěvkové organizace a vyhodnotit výsledky, přičemž se má vycházet vždy z údajů k 31.12. příslušného roku. První výpočty měly být realizovány na jaře 2011 a stavěly na tom, že monitoring hospodaření obcí nevyžaduje dodatečné administrativní ani finanční nároky na rozpočty a chod obcí, protože obce nejsou povinny ministerstvu financí zasílat vyplněnou tabulku SIMU.³⁰ Na základě tohoto monitoringu Ministerstvo financí publikuje např. informace o zadluženosti územních rozpočtů (viz <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu>). Zajímavé jsou i nevládní projekty jako **Rozklikávací rozpočet** - <http://www.rozpočetobce.cz/>.

6.4.4 Osoby odpovědné za hospodaření s obecním majetkem

Právní, ale i jiné (faktické) úkony týkající se majetku obce, tedy především úkony spjaté s plněním povinností při hospodaření s majetkem obce, činí konkrétní fyzické osoby. Jde o fyzické osoby, které předmětné úkony činí z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení jak v orgánech obce, tak případně v organizačních složkách nebo příspěvkových organizacích dané obce. Dojde-li při provádění těchto činností k porušení stanovených povinností, odpovídají dané osoby obecně v rozsahu trestně-právních, pracovněprávních i občanskoprávních předpisů (Havlan, 2008).

V praxi mohou vzniknout dohady a pochybnosti, které konkrétní osoby zákonná povinnost péče o majetek obce zavazuje. Interpretace Koudelky (2004, s. 109 - 111) říká: „V první řadě jsou to orgány obce, kterým zákon č. 128/2000 Sb. výslovně ukládá povinnost rozhodovat o hospodaření s obecním majetkem. Tímto orgánem obce je zejména jeho zastupitelstvo, které většinu zásadních rozhodnutí o hospodaření

³⁰ Blíže viz Ministerstvo financí. Monitoring hospodaření obcí, online, <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_monitoring_hospodareni_obci.html>

obce a nakládání s jejím majetkem vydává. Dále to jsou pracovníci obecního úřadu, kterým úkoly spojené s hospodařením s obecním majetkem vyplývají z plnění pracovních úkolů.“ Existuje zažitý názor, že v případě, kdy o využití konkrétního majetku rozhodlo zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán, je do budoucna případná odpovědnost konkrétních osob vyloučena. Opak je však podle citované interpretace pravdou. Pokud zastupitelstvo obce zaviněně a zpravidla i vědomě způsobí na majetku obce škodu jeho nezákonným převodem, zatížením či jiným protiprávním poškozením, jsou odpovědní, a to i trestněprávně, všichni členové zastupitelstva obce, kteří předmětnou nezákonnou transakci schválili, pokud jim bude prokázán úmysl zvýhodnit jiného, či poškodit majetek obce, popř. i vědomou nedbalost při plnění úkolů při správě obecního majetku.

6.4.5 Přezkoumání hospodaření obce

Obec požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, nebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. Nepožádá-li obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad. Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem hradí obec vždy ze svých rozpočtových prostředků. Krajský úřad nesmí, v případě, kdy si jej obec vybere, aby přezkoumal její hospodaření, provedení přezkumu odmítnout s poukazem na nedostatečné personální kapacity či jiné důvody a obec odkázat na možnost přezkoumávání svého hospodaření auditorem. Obdobně jako auditor i krajský úřad musí přezkoumání hospodaření obcí dokončit v přiměřených termínech tak, aby obec mohla výsledky jeho přezkoumání projednat do 30. června následujícího roku. Auditora nebo auditorskou společnost si obec vybírá ze seznamu auditorů, který vede Komora auditorů. Seznam je veřejnou listinou. Auditor je povinen při poskytování auditorských služeb jednat čestně a svědomitě, dodržovat auditorské směrnice a profesní předpisy, zejména etický kodex. Auditor není oprávněn nařizovat změny a opravy údajů vykázaných obcí. Součástí zprávy o auditu je výrok, který vyjadřuje názor, ke kterému auditor dospěl při ověřování hospodaření, včetně jeho odůvodnění, a názor na finanční situaci obce.



Otázky a úkoly:

- Jaké obecné požadavky na hospodaření obcí zakotvuje legislativa?
- Jakým způsobem je dosud v ČR nastaveno rozpočtové určení daní a financování státní správy? Jak velký podíl představují v rozpočtu vaší domovské obce daňové příjmy? S jakými ostatními příjmy pracuje aktuální rozpočet vaší obce? Zveřejnila vaše obce na webu i tzv. rozpočtový výhled? Co je jeho funkcí?

- Jaké místní poplatky mohou obce využívat?
- Za jakých podmínek mohou obce ručit za závazky jiných osob?
- Jaké ekonomické informace naleznete na webu vaší domovské obce? Postrádáte v nich další údaje? Co si myslíte o transparentnosti informací, které vaše obec zveřejňuje elektronicky?

6.5 SPECIFIKA STATUTÁRNÍCH MĚST A HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

6.5.1 Statutární města

Označení statutární město je **historický právní pojem**, který do poloviny 20. století představoval **zvláštní postavení některých měst**. Toto zvláštní postavení spočívalo v jiném rozsahu výkonu místní správy a s tím spojený jiný typ podřízenosti vůči státu. Označení statutární město přitom nebylo však tolik spojeno s jejich vnitřním uspořádáním, jako je tomu dnes. V minulosti byla statutárními městy ta města, která měla vedle postavení obce současně legislativou přiznáno postavení okresu (okresního úřadu) a přijímala vlastní statut jako svůj právní předpis. Právní institut statutárních měst na našem území vznikl v době zavádění ústavnosti po roce 1848, kdy docházelo k úplné přestavbě politické správy a přenosu dosavadní patrimoniální správy (správy vrchnosti na svých panstvích) na nově zřizované úřady místní správy. Šlo o zvláštní skupinu obcí, určených v historických zemích provizorním obecním zákonem (zák. č. 170/1849 z. z.). V roce 1850 byla města Praha, Brno, Olomouc, Opava vybavena vlastními zákonnými úpravami - statuty, upravujícími samostatně, vedle prozatímního obecního zřízení, jejich postavení a působnost. Předzvěst novodobého vývoje územně členěných statutárních měst lze podle Exnera poprvé zaznamenat až v letech 1919 - 1920, kdy došlo ze zákona ke sloučení některých sousedních obcí s Prahou, Brnem a Olomoucí.

Vznik vnitřního členění statutárních měst je spojen až s obdobím nahrazování samosprávy hierarchicky dekoncentrovaných výkonem státní moci prostřednictvím národních výborů (zejm. národních výborů obvodů) po druhé světové válce, především v 60. letech. Již v roce 1946 byl uveden v platnost prozatímní organizační řád statutárních měst Plzeň, Liberec, Brno, Ostrava, Olomouc a Opava (vyhláška MV č. 1903, I/189 Ú.l.). Tento jednotný prozatímní organizační řád zřizoval ve statutárních městech Ústřední národní výbory s obdobnou organizací, jako byl o rok dříve ustavený Ústřední národní výbor v Praze. Pro jednotlivé obvody města, které neměly právní subjektivitu, měly být ustaveny obvodní rady.

Současná právní úprava staví na tom, že statutární města se **mohou dále členit na městské části a městské obvody** cestou decentralizace a dekoncentrace. Zajímavé je, že za výchozího stavu v roce 1990 vládní návrh zákona o obcích vůbec neznal pojem

statutární město a předpokládal důslednou recepční úpravu, tzn. výslovně určoval, že vyjmenovaná města - Brno, Ostrava, Plzeň a Ústí nad Labem - budou členěna na obvody s vlastními samosprávnými orgány, jejichž působnost stanoví zastupitelstva měst ve statutu.

Naše současná právní úprava za statutární města považuje města svým způsobem zvláštního významu, a zákon o obcích je výslovně vyjmenovává v § 4. Statutární města mohou být zřízena pouze zákonem, přičemž ani zákon o obcích, ani jiný zákon nestanovují **žádná kritéria**, která by byla předepsána pro získání takového postavení, zákon pouze v jednom paragrafu vyjmenovává jejich skupinu. Převážná většina statutárních měst se v současnosti územně nečlení. Žádné statutární město se od roku 1992 již nerozhodlo územně členit. Například pro volební období 2002 - 2006 bylo v 7 členěných statutárních městech a v hl. m. Praze (která však není výslovně označena za statutární město, i když je mu svým charakterem blízká) zvoleno z 2899 členů zastupitelstev celkem 147 primátorů a starostů a cca 800 místostarostů a radních, na rozdíl od menších obcí především z řad největších politických stran. Mezi v současnosti územně členěná statutární města patří pouze Brno, Ostrava, Opava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice a Liberec. Modely územního členění jsou přitom různé - dvěma krajními jsou členění Brna a Liberce, **obě členění porovnejte v rámci samostudia** (využijte zdrojů, které jsou k dispozici na internetu).

Rozhodnutí o územním členění statutárního města a následné ustavení příslušných orgánů na úrovni daných organizačních jednotek statutárního města fakticky vede ke **dvouúrovňové organizaci městské správy**. Zákon o obcích výslovně stanovuje, že u územně členěných statutárních měst budou vnitřní poměry ve věcech jejich správy blíže specifikovány statutem, který je vydáván ve formě obecně závazné vyhlášky přijímané zastupitelstvem daného města. **Paragraf 130** stanovuje požadavky na obsah statutu, věnujte mu **pozornost během samostudia**. Strukturu dvouúrovňové správy územně členěných statutárních měst můžeme schématicky shrnout do následující tabulky.

Tabulka 3 – Dvouúrovňová správa územně členěných statutárních měst

CENTRÁLNÍ ÚROVEŇ („STATUTÁRNÍ MĚSTO“)	MĚSTSKÁ ČÁST / MĚSTSKÝ OBVOD
<ul style="list-style-type: none"> • Zastupitelstvo města (+ výbory, včetně finančního a kontrolního) • Rada města (+ komise) • Primátor, náměstci primátora • Magistrát (odbory a oddělení) • Tajemník magistrátu 	<ul style="list-style-type: none"> • Zastupitelstvo (+ výbory, včetně finančního a kontrolního) • Rada (+ komise) • Starosta, místostarostové • Úřad (odbory a oddělení) • Tajemník (pokud vykonávají agendu pověřených obecních úřadů) • Zvláštní orgány
	<p style="text-align: center;">MĚSTSKÉ OBVODY / ČÁSTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sněm / Sbor / Kolegium starostů (někdy) • VMČO Svazu měst a obcí

Postavení městských částí se od postavení běžných obcí jako takových liší především tím, že **městské části samy o sobě nejsou právními osobami**. Jsou součástí vždy daného města a zákon o obcích to zakotvuje tím, že je výslovně označuje za **organizační jednotky** (nejde ale o „organizační složky“, které jsou specifickou právní formou organizací zřizovaných veřejnou správou). Městské části disponují jen působností odvozenou od působnosti města jako celku. Zákon o obcích k tomu v § 134 říká: „Městské obvody a městské části **jednají za statutární město** v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem.“ Ve všech agendách, které mohou být městským obvodům/městským částem svěřeny, půjde vždy o zajištění výkonu nějakého práva nebo plnění povinnosti města. Mají svěřenu tuto „vrchnostenskou“ subjektivitu, ale omezenou subjektivitu soukromoprávní.

Postavení právní osoby má statutární město jako celek a nikoliv jeho jednotlivé městské části. Podle naší soudobé právní úpravy městské části statutárních měst nejsou samostatnými veřejnoprávními korporacemi. Proto je nutno ekonomický základ samosprávy obcí i v případě územně členěných statutárních měst vztahovat ke statutárnímu městu jako takovému. Městské části disponují s majetkem města jen v rozsahu, který jim vymezuje příslušná obecně závazná vyhláška zastupitelstva statutárního města - statut. **Majetek ve statutárním městě se proto dělí** na:

- a) majetek, se kterým hospodaří město přímo, a
- b) majetek, s nímž hospodaří městské části – svěřený majetek.

O svěření majetku města městské části a jeho odnětí rozhoduje zastupitelstvo města. Současný zákon o obcích obsahuje (vedle dalšího upřesnění fakultativního obsahu statutu) důležité **recepční ustanovení** pro samostatnou působnost, podle kterého je městským obvodům/městským částem svěřen majetek v rozsahu, se kterým hospo-

dařily ke dni účinnosti nového zákona o obcích, s možností svěřením majetku dalšího.³¹ Zákon o obcích nestanoví výslovně, který orgán městského obvodu (městské části) bude oprávněn o jednotlivých majetkoprávních úkonech rozhodovat. Lze však přiměřeně aplikovat ustanovení zákona o obcích (Havlan, 2008).

Na rozdíl od organizačních složek a příspěvkových organizací obcí může být městským částem územně členěných statutárních měst (i hlavního města Prahy) majetek, který jim byl svěřen, opět odňat pouze v případě stanoveném zákonem. Ani formou statutu není možné stanovit další případy možného odnětí majetku. Jakmile byl městskému obvodu (městské části) majetek řádně svěřen zákonem stanovenou formou, tj. statutem, nelze jej následně svévolně odejmout (ani formou změny statutu) (Havlan, 2008). **Svěřený majetek nemůže být městské části odejmutý libovolně, ale jen:**

- a) za účelem, pro který lze majetek vyvlástit,
- b) souhlasí-li městská část,
- c) jestliže městská část porušuje při svém hospodaření se svěřeným majetkem právní předpisy a nezjedná nápravu ve lhůtě stanovené městem, ne kratší 60 dnů.

Městská část se nemůže majetku jednostranně vzdát a předat jej zpět orgánům města, aniž by rozhodlo též zastupitelstvo statutárního města (Havlan, 2008).

Od městských částí / obvodů statutárních měst odlišujte **části obce**. Obecně se může jakákoliv obec dělit na části. I městské části a obvody statutárních měst se mohou dělit na části. O rozdělení obce na části a jejich názvech rozhoduje zastupitelstvo. Část obce je pouze evidenční jednotka vytvářená budovami a čísly popisnými a evidenčními přidělovanými v jedné číselné řadě. Část obce nemusí mít vlastní katastrální území (stejně jako městská část / městský obvod územně členěných statutárních měst). Pro části obce může zastupitelstvo zřídit již zmíněné poradní orgány osadní výbory. Kromě evidenčního významu nemají části obce žádný právní význam (Koudelka, 2007, s. 112).

Statut může zřídit také **sněm / sbor starostů**, který sdružuje všechny starosty městských částí. Tento orgán zákon o obcích přímo nezná, fakticky však existuje v některých statutárních městech, kde má napomáhat koordinaci činnosti mezi městem a jeho městskými částmi. Sněm starostů však nemůže mít žádné rozhodovací pravomoci navenek (vůči právníkům a fyzickým osobám). V oblasti přípravy rozhodnutí městských orgánů záleží na statutu města, jakou bude mít sněm starostů roli v rámci iniciativní a poradní činnosti vůči celoměstským orgánům.

31 Srovnej Exner, J. 211.

Magistráty územně členěných statutárních měst v přenesené působnosti kontrolují výkon samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst. V územně členěných statutárních městech přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části magistrát tohoto města. Magistrát v přenesené působnosti také přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti.

6.5.2 Hlavní město Praha

Od středověku, kdy se Praha stala sídelním městem panovníka, má mezi obcemi specifické postavení. V současnosti se na právní postavení Hlavního města Prahy nevztahuje ani zákon o obcích, ani zákon o krajích. Od r. 2000 existuje pro Prahu speciální právní úprava - zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tento zákon upravuje postavení hl. m. Prahy jako:

- a) hlavního města České republiky,
- b) kraje (úst. z. č. 347/1997 Sb.), a
- c) obce.

Zákon o hlavním městě Praze je určitým hybridem právní úpravy obcí a krajů a odlišností od nich. Praha má ve svém postavení **nejblíže k členěným statutárním městům**, spíše než ke kraji. Není však součástí skupiny statutárních měst vyjmenovaných v § 4 zákona o obcích a formálně (podle platného právního řádu) tak není statutárním městem. To, že je současně krajem, se promítá především do kontroly jejího hospodaření, jako hlavní město má však i zde svoje specifika.

Praha také vydává pro účely své organizace **Statut, a to opět ve formě obecně závazné vyhlášky schvalované zastupitelstvem**. Zákon o hl. m. Praze upravuje mnohem více aspektů fungování městských částí.

V úvodu zákon vymezuje Prahu podobně jako zákon o obcích obce. Hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu. Hlavní město Praha vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Hlavní město Praha je samostatně spravováno zastupitelstvem hlavního města Prahy. Dalšími orgány hlavního města Prahy jsou rada hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, Magistrát hlavního města Prahy, zvláštní orgány hlavního města Prahy

a městská policie hlavního města Prahy. Magistrát Prahy je organizován **jako krajský úřad** – členem není primátor ani jeho náměstci, ale ředitel jmenovaný a odvolávaný primátorem po předchozím souhlasu ministra vnitra, a zaměstnanci zařazení do magistrátu.

I v rámci Prahy je vykonáván **smíšený systém veřejné správy**.

Praha se člení na městské části ze zákona. Tím se odlišuje od statutárních měst, kde je členění fakultativní. **Městské části** v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích - na rozdíl od městských částí územně statutárních měst - svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Mají **právní subjektivitu** (viz § 3 odst. 2), i když mohou vystupovat v právních vztazích omezeně v rozsahu stanoveném zákonem o Praze a Statutem Prahy. **Městské části však mohou nabývat věci výslovně podle zákona o hlavním městě Praze nikoliv do svého vlastnictví, nýbrž do vlastnictví hlavního města Prahy.** Majetek se městským částem svěruje podobně jako u městských částí statutárních měst (viz § 19).

Zákon o hl. m. Praze umožňuje městským částem pouze to, aby se „v rámci Prahy“ slučovaly (dohodou o sloučení nebo připojení), nikoliv oddělovaly. Městská část se může na základě dohody a se souhlasem zastupitelstva hlavního města Prahy připojit k jiné městské části, se kterou sousedí. Dohodu o sloučení městských částí nebo o připojení městské části lze uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených městských částí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Je-li podán takový návrh, je k uzavření dohody o sloučení městských částí nebo o připojení městské části nutné souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v městské části, ve které byl podán návrh na jeho konání. **Připojení sousední obce k hlavnímu městu Praze nebo oddělení městské části, která územně sousedí s jinou obcí, od hlavního města Prahy je možné provést pouze zákonem. Vysloví-li občané městské části, která má alespoň 500 obyvatel a územně sousedí s jinou obcí, v místním referendu souhlas s oddělením této městské části od hlavního města Prahy, je zastupitelstvo hlavního města Prahy povinno ve lhůtě 90 dnů ode dne konání místního referenda podat Poslanecké sněmovně návrh zákona o změně území hlavního města Prahy.**

V zákoně o Praze najdeme (oproti zákonu o obcích) mnohem více ustanovení, které stanovují centrálním orgánům města **projednávat záležitosti, které se týkají městských částí**, s městskými částmi (v případě územně členěných statutárních měst se těmito záležitostem většinou věnují statuty). Příkladem je požadavek, aby **návrh Statutu nebo jeho změny projednalo hlavní město Praha vždy s městskými částmi**. Připomínky a návrhy městských částí k projednávanému Statutu, jeho doplňkům či změnám musí být vždy projednány zastupitelstvem hlavního města Prahy.

Městská část je spravována zastupitelstvem městské části; dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta městské části, úřad městské části a zvláštní orgány městské části. Obdobně jako magistrát jsou organizovány i úřady městských částí, v jejichž čele stojí tajemník jmenovaný a odvolávaný starostou po předchozím souhlasu ředitele magistrátu. Starosta je členem úřadu jen v případě, že není v městské části zřízena funkce tajemníka.

I v městské části Prahy může být zřízena funkce **správce obce**. Ředitel Magistrátu jmenuje podle § 93 správce městské části, pokud

- a) se neuskuteční v městské části vyhlášené volby do zastupitelstva městské části pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva městské části,
- b) poklesne počet členů zastupitelstva městské části o více než o polovinu z celkového počtu, nebo
- c) dojde k rozpuštění zastupitelstva městské části z důvodů, které stanoví tento zákon.

Ředitel Magistrátu kontroluje činnost správce městské části. Osobní a věcné výdaje spojené s výkonem funkce správce městské části hradí hlavní město Praha.

Zastupitelstvu městské části **nepřísluší vydávat obecně závazné vyhlášky**. Nařízení zákon o hl. m. Praze spojuje s úrovní města (Radou hlavního města Prahy), nikoliv městských částí.

Hlavní město Praha požádá o **přezkoumání hospodaření** za uplynulý kalendářní rok Ministerstvo financí anebo zadá přezkoumání auditorovi. Městská část hlavního města Prahy požádá o přezkoumání hospodaření Magistrát hlavního města Prahy anebo zadá přezkoumání hospodaření auditorovi. Magistrát hlavního města Prahy přezkoumává hospodaření městské části v přenesené působnosti. Hlavní město Praha organizuje, metodicky usměrňuje a provádí kontrolu hospodaření městských částí. **Hospodaření hlavního města Prahy** s dotacemi ze státního rozpočtu republiky, ze státních fondů republiky **kontroluje** Ministerstvo financí **i v průběhu rozpočtového roku**.

Hlavní město Praha vydává pro svůj územní obvod Sbírku.³²

Hlavní město Praha je oprávněno **vyjadřovat se k návrhům státních orgánů**, které se dotýkají jejich samostatné působnosti. **Orgány státu jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s hlavním městem Prahou opatření dotýkající se jeho samostatné působnosti.**

32 K odlišnostem Prahy viz blíže např. Koudelka, Z., 2007, s. 245 – 246.



Otázky a úkoly:

- Čím jsou specifická statutární města.
- Jak je územně členěno statutární město Brno. Jaké je právní a ekonomické postavení městských částí/obvodů v Brně? S jakým rozpočtem Brno pracuje. Co aktuálně řešilo zastupitelstvo Brna (vyberte si 3 příklady, využijte veřejně přístupných informací)? (využijte platný Statut a informace dostupné na webu města apod.)
- Porovnejte územní členění Brna s územním členěním Liberce.
- Čím je specifické Hlavní město Praha. S jakým rozpočtem aktuálně pracuje HL. m. Praha? Co aktuálně řešilo zastupitelstvo hlavního města Prahy (vyberte si 3 příklady, využijte veřejně přístupných informací).

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Evropská charta místní samosprávy
Znaky obce jako veřejnoprávní korporace
Samostatná a přenesená působnost a podmínky zákonnosti jejich výkonu obcemi
Politická odpovědnost
Kategorie obcí podle platné legislativy
Kritéria kladená na titul město
Podmínky vzniku nové obce
Orgány obcí a jejich úkoly
Uvolněný / neuvolněný člen zastupitelstva
Kontinuita správy obce
Statutární orgán obce
Správce obce
Zakládání / zřizované organizace a jejich právní formy
Spolupráce obcí
Obecně závazné vyhlášky a test čtyř kroků
Samostatná působnost na základě zvláštních zákonů
Hospodaření a majetek obcí, RUD
Státní zásahy do hospodaření obcí
Osoby odpovědné za hospodaření s obecním majetkem
Statutární města, HL. město Praha a jejich specifika

Použitá literatura:

- BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI 2003, s. 303.
- BŘEŇ, J. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. Moderní obec, č. 7, 2009, s. 41.
- ČECHÁK, V. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004). EUPRESS. Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2004.
- ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, a. s. 2006, s. 318 – 319.
- COGAN, R. Krajské zřízení. Praha: ASPI 2004
- DRAHOVZAL, P. Znovuzavedení titulu městys a navrácení statusu města historickým městům. Veřejná správa, č. 31, 2006.
- EXNER, J. Obce, města, městské části - O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. Praha: Libri 2004.
- FUREK, A. Určování obcí městy a městysi. Veřejná správa, č. 31, 2006.
- GAREP. Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím: Závěrečná zpráva. Brno, listopad 2007.
- GROSPÍČ, J. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 118.
- HAVLAN, P. K teorii a praxi veřejných ústavů zřizovaných územními samosprávnými celky. In Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 293 – 294.
- HAVLAN, P. et al. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, ISBN 978-80-7201-708-9.
- KAMENÍČKOVÁ, V. Jak obce hospodařily se svým majetkem, Moderní obec, č. 8, 2009, s. 8 – 9.
- KLANICOVÁ, K. Pořízení obrazového a zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva. Moderní obec, č. 3, 2010, s. 43.
- KOMÁREK, E. Upozorňujeme na změny v pravidlech územních rozpočtů. Veřejná správa, č. 2, 2009, s. 8 – 9.
- KOUDELKA, Z. Obce a kraje. Praha: Linde Praha, a. s., 2000. ISBN 807201-250-9.
- KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde 2007
- KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. Zákon o obcích (obecní zřízení): Druhé aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2004. Praha: Linde Praha, a. s. 2004
- KRAVČÍKOVÁ, J. Kopie zápisu ze schůze rady obce. Moderní obec, č. 7, 2009, s. 47.
- KŘÍŽOVÁ, L. Je vhodné dát kontrole jednotná procesní pravidla (rozhovor s ředitelkou odboru dozoru a kontroly veřejné správy MV Ing. Marií Kostruhovou). Veřejná správa, č. 3, 2009, s. 10 – 11.
- KROUPA, J. Změna pravidel obecní normotvorby - Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06. Veřejná správa, č. 12, 2008.
- KROUPA, J. Omezení práva na samosprávu při oddělení obce?, Veřejná správa, č. 13, 2010, s. 16 – 17.
- LIPERTOVÁ, Š. Státní dozor nad územními samosprávnými celky po „dozorové novelizaci“ českého obecního zřízení. In Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 277 - 290.
- MATES, P. Decentralizace územní správy a realita. In Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 200.
- MATULA, M. Funkce státu a koncepce decentralizace. Právník, č. 2, 2006, s. 140 – 143.
- MINISTERSTVO VNITRA. Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2008 – 2009, 2010, online.
- MINISTERSTVO VNITRA. Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí, 2011, online.

- MOCEK, M. Územní veřejné správa – Některé aspekty smíšeného systému. *Veřejná správa*, č. 11, 2009, Příloha, s. VI – VIII.
- PRŮCHA, P. *Správní právo (obecná část)*. Brno: Masarykova univerzita 2003.
- PRŮŠA, L. Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení obcí jako samostatných celků. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, s. 56 – 57.
- ROTHANZL, L., BRŮNA, M. Správce obce obec neoddluží. *Efektivní veřejná správa*, číslo 18, 2010, [online], [cit. 2010-09-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21526834&doctype=ART&>>.
- RYŠAVÝ, D. Mohou společenství obcí vzniknout transformací mikroregionů? Poznámky k návrhu věcného záměru novely zákona o obcích – společenství obcí. In *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk s. r. o. 2006, s. 250 – 261.
- ŠŤASTNÝ, V. Právní úprava dozoru nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků po novelisaci provedené zákonem č. 234/2006 Sb. In *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 269 – 275.
- TOTH, P., HUŽERA, J. Skončila už reforma územní veřejné správy, či jí kynou nové možnosti?, *Moderní obec*, č. 11, 2009, s. 10 – 11.
- V textu uvedená legislativa.
- VAJDOVÁ, Z. Spolupráce obcí – jedna ze strategií lokálního rozvoje: anketa ve svazcích obcí. In *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk s. r. o. 2006, s. 230 – 231.
- VAJDOVÁ, Z., ILLNER, M. Starostové českých měst o problematice územní veřejné správy. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, s. 64 – 65.
- VÁŇA, L. Náklady na výkon přenesené působnost. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, s. 69.
- VEDRAL, J. K právní úpravě dozoru nad působností obcí. In *Reforma veřejné správy – sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 104 – 105.
- VEŘEJNÁ SPRÁVA. Obce mohou regulovat videoloterijní terminály, č. 14/2011, s. 4.
- VŠE PRAHA. Závěrečná zpráva výzkumného úkolu: Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD, 13. 2. 2009.
- WOKOUN, R. 5 let reformy veřejné správy. In *Reforma veřejné správy – sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 323.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Veřejná správa*, č. 4, 2009, s. 15 – 17.

7 ÚLOHA REGIONÁLNÍHO STUPNĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY A ČESKÉ KRAJE A REGIONY SOUDRŽNOSTI

David Špaček, Milan Půček

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je uvést do problematiky českého krajského zřízení a jeho aktuálních problémů a také vysvětlit vztah českých krajů a regionů soudržnosti, včetně jejich ekonomických aspektů.

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

7.1 FUNKCE REGIONÁLNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY A HISTORIE KRAJŮ V ČR

Charakter orgánů veřejné správy středního stupně, které se zřizují, a rozsah jejich územní působnosti se v každé jednotlivé zemi liší. Neexistuje univerzální model středního článku místní správy a samosprávy co do územního rozsahu, počtu obyvatelstva, hospodářského potenciálu, vybavenosti infrastrukturou, obsahu a rozsahu, v němž se na tomto středním stupni vykonává samospráva, nebo i státní správa. Navíc v některých velkých státech a velkých zemích SRN je místní správa třístupňová (Grospič, 2004).

V ČR představují střední článek správní soustavy kraje. Specifickou roli potom mají také regiony soudržnosti. Kraje představují **střední článek územní organizace veřejné správy**, který v oblasti samosprávy nepodléhá hierarchické správní podřízenosti a který zároveň má důležitá iniciativní a konzultativní oprávnění vůči ústředním orgánům státu, zejména ústředním správním úřadům. Krajská zastupitelstva mohou také přímo zasahovat do zákonodárství svým právem zákonodárné iniciativy (právem navrhopvat zákony). Rozsahem svých činností jsou kraje neopomenutelnými partnery ústředních správních orgánů. Na základě zahraničních, ale také českých poznatků jsou krajům přiznávány následující funkce (Grospič, 2004, s. 29 - 30):

- **integrační funkce** ve vztahu k ostatním institucím včetně občanské společnosti, působícím v daném regionu, zejména při tvorbě politické vůle,
- **koordinační funkce**, ve vztahu k institucím veřejné správy, a to jak v horizontálním směru vůči institucím veřejné správy působícím na regionální úrovni, tak ve směru vertikálním vůči veřejné správě působící na základním stupni územně správní organizace,
- **dozorová funkce**, zejména služební dohled, odborný dozor; dozor se uplatňuje zejména ve vztahu k obecní samosprávě a ve vztahu k živnostem,
- **poradní funkce** spojená zároveň s **odbornou a metodickou pomocí** základnímu stupni územní správy,
- **funkce rozdělování, resp. přidělování finančních prostředků** zejména k podporování územního hospodářského a sociálního rozvoje,
- funkce **právní pomoci**, jde vlastně o významnou složku výše uvedené poradní funkce,
- funkce **oficiální reprezentace** daného územního celku veřejné správy,
- zprostředkující funkce vůči ústřední státní správě, ústředním správním úřadům,
- funkce **krizového řízení** v rámci regionu,
- koordinace ochrany a péče o životní prostředí v regionu.



Otázky a úkoly:

- Jaké funkce jsou obvykle spojovány s regionální úrovní veřejné správy?
- Jednotlivé funkce komentujte na příkladech existujících činností v praxi vámi vybraného kraje (a to i na základě níže uvedených informací).

7.2 ČESKÉ KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ V ŠIRŠÍM A UŽŠÍM SMYSLU

České kraje jako vyšší územní samosprávné celky zahájily svoji činnost v oblasti samosprávy ke dni voleb do krajských zastupitelstev v listopadu 2000. V oblasti státní správy zákon o krajích předpokládal účinnost svých ustanovení k 1. lednu 2001. Až s tímto datem spojují vedoucí představitelé krajských úřadů někdy samotný vznik krajských úřadů, přestože je jejich úkolem také výkon samosprávy.

Vznik krajů byl podle literatury silně politicky motivován, svoji roli sehrálo i dlouhé prodlení v naplnění Ústavy z roku 1993, která hovořila o krajích anebo zemích jako vyšších územních samosprávných celcích (VÚSC) a která tak nechávala konečné řešení na politické diskuzi. Při vzniku krajů chyběla ucelená koncepce celé reformy veřejné správy a nebyl definován konečný cíl. Nebyl také stanoven pravidelný zdroj příjmů krajů z daní (Průša, 2004). Vývoj krajů jako jednotek regionální všeobecné správy byl shrnutý v přednášce o reformě veřejné správy v ČR. Na internetu můžete najít záznamy politické diskuze o vzniku krajů (viz též e-čítanka).

Územní základ 14 samosprávných krajů, které však vykonávají i státní správu, upravuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Vedle toho existují kraje dané zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, kterých je 8 (někteří autoři pracují s označením „státněsprávní kraje“, např. Koudelka, 2007) a v souvislosti se zákonem č. 347/1997 Sb. potom zdůrazňují, že jeho ustanovení upravují území pro výkon vyšší územní samosprávy.

Základní právní ohraničení českého krajského zřízení (v širším smyslu) vychází z

- a) ústavních právních předpisů,
- b) Evropské charty místní samosprávy, a
- c) zákona o krajích (zákon č. 129/2000 Sb.) a zákona o hlavním městě Praze (zákon o krajích se na hlavní město Prahu výslovně ustanoveními nevztahuje, Praha je však – kromě jiného – také krajem).

Tyto právní předpisy jsou rozvedeny dalšími primárními a sekundárními předpisy z oblasti veřejného a soukromého práva a v přednášce se jich dotkneme pouze okrajově.

Podobně jako v případě obcí říká platná Ústava ČR, že vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem a kraje jsou ústavou vymezeny jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Ustanovení Evropské charty místní samosprávy, které jsme se věnovali v přednáškovém okruhu o obcích, je relevantní i pro českou krajskou úroveň, neboť Evropská charta místní samosprávy nespojuje místní úroveň výslovně pouze s obcemi, ale i s (územně) vyšší úrovní samosprávy. Pro regionální úroveň však byla a dosud je diskutována Evropská charta regionální samosprávy (ECHRS). Návrh byl přijat v červnu 1997 jako Doporučení Kongresu místní a regionální samosprávy Rady Evropy. ECHRS nemá formu mezinárodně ratifikovatelné smlouvy, kterou má tak jen Evropská charta místní samosprávy. ECHRS zesiluje požadavky na způso-

by financování zejména právem na vlastní daně a nově koncipuje zásady finančního vyrovnávání na různých úrovních veřejných rozpočtů. Zvýrazněna je rovněž úloha regionální samosprávy v evropské politice, spojená s nároky na zakládání reprezentací v evropských institucích. Zároveň mají národní vlády povinnost evropské záležitosti s regionálními samosprávami náležitě konzultovat. Právo na regionální samosprávu však musí brát i ohled na místní samosprávu, což by mělo vyloučit nový centralismus na subnárodní úrovni.



Otázky a úkoly:

- Jak vznikly české kraje jako vyšší územní samosprávné celky? Co zaznívalo v politických diskuzích před schválením zákona, který zakotvil současné kraje? (využijte též podkladů v e-čítance).
- Co v souvislosti s kraji vymezuje platná Ústava ČR?
- Co je cílem Evropské charty regionální samosprávy a čím se odlišuje od Evropské charty místní samosprávy?

7.3 ZÁKON O KRAJÍCH (ZÁKON Č. 129/2000 SB.)

7.3.1 Charakteristika kraje, působnost českých krajů

Kraj je podobně jako obec považován za veřejnoprávní korporaci, jejíž **konstitutivní základní znaky** jsou obcím rovněž podobné. Podobně jako u obcí je možné hovořit o územním, právním, personálním, ekonomickém a kompetenčním základu krajů. Všechny tyto znaky krajů jsou patrné také ve vymezení postavení krajů v § 1 zákona o krajích. Jeho ustanovení vymezuje kraj jako:

- a) územní společenství občanů, které má právo na samosprávu, pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a (podle odst. 3 § 2) chrání při výkonu samostatné a přenesené působnosti veřejný zájem,
- b) veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Každý kraj musí být trvale obýván lidmi. Podobně jako zákon o obcích mezi obyvateli kraje právní řád vyčleňuje kvalifikovanou skupinu obyvatel, s nimiž spojuje určitá subjektivní práva (jejich nároky vůči krajským orgánům).

Jde o tzv. **občany kraje**, které upravuje ustanovení §§ 12 a 13 zákona o krajích. **Ustanovení porovnejte s ustaveními zákon o obcích, která zakotvují práva občana obce.**

Kraj plní podobně jako obce **úkoly v samostatné a přenesené působnosti**. Krajské zřízení má menší objem samostatné působnosti ve srovnání s obcemi, avšak disponuje významnými působnostmi ve vztahu k celostátní legislativě a státní správě (Grospič, 2007). Samostatná působnost krajů je v zákoně o krajích vymezena demonstrativně (příkladným výčtem) a také jako záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje. Samostatnou působnost je také nutné dávat do souvislosti se samostatnou působností obce. **Obec má v rámci samosprávy totiž příznánu legislativou všeobecnou působnost.** Je-li něco působností územní samosprávy a není-li výslovně stanoveno, že jde o působnost kraje, vždy je podle legislativy příslušná obec. I v případě krajů zákon pracuje se zásadou, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.

Do samostatné působnosti kraje patří podle zákona o krajích zejména záležitosti uvedené:

- a) v § 11 (ukládání pokut právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám),
- b) v § 35 a 36 (vyhrazené kompetence zastupitelstva kraje),
- c) v § 59 (vyhrazené kompetence rady kraje s výjimkou vydávání nařízení kraje)
- d) záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon.

Zákon o krajích v obecném vymezení samostatné působnosti v § 14 a § 15 hovoří také o vztazích kraje k obcím a ústředním úřadům.

Kraj je při své samosprávné činnosti **vázán** zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení, není nijak vázán interními akty státních orgánů. Při vydávání obecně závazných vyhlášek je vázán pouze zákonem (viz § 16) a nemusí brát v potaz podzákonné právní akty (nařízení vlády, vyhlášky ústředních orgánů státní správy). Při výkonu samostatné působnosti formou individuálních právních aktů (vydáním správního rozhodnutí) je kraj vázán v konkrétním případě i právním názorem orgánu rozhodujícího o opravném prostředku, správního soudu nebo Ústavního soudu.

Kraj má **právo na ochranu své samosprávy** u soudní moci proti nesprávným zásahům státní moci výkonné, a to jednak u obecných soudů v rámci správního soudnictví a také u Ústavního soudu podáním ústavní stížnosti.

Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem a je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti. Zákon o krajích nerozlišuje různé kategorie krajů podle rozsahu přenesené působnosti, kterou vykonávají (neexistují dvojkové či trojkové kraje). Neobsahuje ani ustanovení, která se týkají případů, kdy kraj není schopen státní správu vykonávat (přesuny státní správy na jiný kraj, veřejno-právní smlouvy). Výkon přenesené působnosti je nejen právem, ale i povinností kraje.

V oblasti přenesené státní správy se kraj řídí právním řádem a může být podřízen jednotlivým požadavkům usnesení vlády i směrnicemi ústředních správních úřadů (s výjimkou vydávání nařízení kraje a s výjimkou rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, kdy se řídí jen právním řádem) a opatřením příslušných orgánů veřejné správy, která byla přijata při kontrole výkonu přenesené působnosti. Usnesení vlády a směrnice ústředních správních orgánů nemohou ukládat krajům povinnosti nad rámec zákona. Podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikace ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Při výkonu přenesené působnosti formou individuálních právních aktů je kraj vázán v konkrétním případě i právním názorem orgánu rozhodujícího o opravném prostředku, správního soudu nebo Ústavního soudu.

Příklady činností kraje naleznete často jasně vyjmenovány v organizačních řádech. V rámci samostudia věnujte pozornost např. **Příloze č. 2 směrnice Organizační řád – Náplně činností odborů a útvarů Krajského úřadu Jihomoravského kraje**. Ta je k dispozici v elektronické čítance k přednášce.

7.3.2 Hospodaření krajů

Podobně jako zákon o obcích i zákon o krajích věnuje speciální pozornost ve svých ustanoveních k samostatné působnosti **hospodaření kraje** (konkrétně v §§ 17 – 23), které přezkoumává Ministerstvo financí, není zde možnost využít jako alternativu auditora, jako v případě hospodaření obcí. Hospodaření kraje s dotacemi ze státního rozpočtu republiky a ze státních fondů republiky kontroluje Ministerstvo financí nebo jím pověřený finanční úřad i v průběhu rozpočtového roku. Mechanismu rozpočtového určení daní jsme se dotkli v přednášce o obecním zřízení. Po dlouhou dobu byly největším zdrojem příjmů krajských rozpočtů přijaté dotace, postupem doby rostou daňové příjmy krajů. Podíl na celostátním výnosu sdílených daní je mezi jednotlivé kraje přerozdělen na základě procentních podílů jednotlivých krajů stanovených přílohou zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní ÚSC a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení). Tomuto zákonu jsme se věnovali v minulé přednášce, která se zaměřovala na obecní zřízení.

I kraj může **pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje**, pokud zákon nestanoví jinak. Kraje mohou zřizovat / zakládat typově podobné organizace jako obce. Praxi můžeme ilustrovat na příkladu Královéhradeckého kraje, který je zřizovatelem / zakladatelem právnických osob v následujících oblastech jeho krajské samosprávy:

Tabulka 1 – Krajem zřizované / zakládané organizace – příklad Královéhradeckého kraje

Oblast samostatné působnosti	Právní forma organizace	Příklady zřízených / založených organizací
Příspěvkové organizace	<i>Doprava</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Správa silnic Královéhradeckého kraje
	<i>Kultura</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Galerie moderního umění v Hradci Králové • Hvězdárna v Úpici • Regionální muzeum a galerie v Jičíně • Studijní a vědecká knihovna v Hradci Králové
	<i>Sociální věci</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Domov důchodců Dvůr Králové nad Labem • Ústav sociální péče pro mládež Kvasiny
	<i>Školství</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gymnázium, Nový Bydžov • Obchodní akademie, Hořice • Střední odborná škola a Střední odborné učiliště, Hradec Králové • Vyšší odborná škola zdravotnická, Hradec Králové • Speciální základní škola a mateřská škola, Trutnov • Dětský domov a školní jídelna, Nechanice • Středisko služeb školám, Náchod
	<i>Zdravotnictví</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zdravotnická záchranná služba Královéhradeckého kraje • Léčebna dlouhodobě nemocných Opočno • Protialkoholní záchytná stanice Královéhradeckého kraje

Obchodní společnosti	<i>Doprava</i>	<ul style="list-style-type: none"> • OREDO s.r.o. (Královehradecký kraj má podíl 100 %) • SÚS Královehradeckého kraje a.s. (jediným akcionářem je Královehradecký kraj)
	<i>Majetkoprávní oblast</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Správa nemovitostí Královehradeckého kraje a.s. (v současnosti již přetransformována na příspěvkovou organizaci)
	<i>Zdravotnictví</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zdravotnický holding Královehradeckého kraje a.s. (spravuje nemocnice Jičín, Náchod, Rychnov n. K., Trutnov, Dvůr Králové n. L.) • Oblastní nemocnice Jičín a.s., ...
	<i>Životní prostředí a zemědělství</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zoologická zahrada Dvůr Králové nad Labem

Zdroj: Právnícké osoby založené nebo zřízené Královehradeckým krajem, online, <<http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/krajsky-urad/povinne-informace/pravnicke-osoby-zalozene-nebo-zrizene-kralovehradeckum-krajem-222/#DS>> (přistoupeno 20. 10. 2010).

Informace o hospodaření krajů a kraji zřizovaných příspěvkových organizací lze nalézt v databázi ÚFIS, kterou spravuje ministerstvo financí. Roční údaje vybraných účetních záznamů a finančních údajů z CSÚIS (Centrálního systému účetních informací státu) jsou předmětem prezentačního systému ÚFIS, jehož aplikace zprostředkovávají uživatelům jejich zobrazení ve tvaru odpovídajících příloh vyhlášek č. 410/2009 Sb. a č. 449/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Za každý kraj (i obec) lze stáhnout finanční data z databáze ÚFIS na stránkách MF ČR <http://www.info.mfcr.cz/ufis/> nebo starší data v databázi MF ČR s názvem ARES - <http://www.info.mfcr.cz/ares/ares.html.cz>

Jedním z problémů, které se diskutuje v souvislosti s hospodařením krajů, je výše příspěvku na přenesený výkon státní správy. V letech 2003 až 2009 vydalo dohromady 13 krajů na výkon přenesené působnosti 13,6 miliardy Kč, přičemž příjem na tento výkon činil jen 8,86 miliardy Kč – výdaje byly kryty příjmy jen z 65 %. Těchto 13 krajů tak dohromady v těchto letech každoročně 677 mil. Kč doplácely z příjmů určených pro samosprávné činnosti. Více lze o tom zjistit v článku **Půček, M., OCHRANA, F. (2014): Theory and Practice of the Public Sector Savings: Case of Czech Regions**, který je součástí elektronické čítanky.

Do samostatné působnosti krajů na základě zvláštních zákonů dále patří například:

- střední školství, speciální základní školy, výchovné poradenství a další vzdělávání pedagogických pracovníků (§ 181 – 182 školského zákona č. 561/2004 Sb.),
- koncepce rozvoje památkové péče, prováděcí plány zachování a obnovy kulturních památek, usměrňování kulturně výchovných využití kulturních památek (§ 28a zákona č. 20/1987 Sb., o památkové péči),
- krajská zařízení a ústavy sociální péče (§ 3 ost. 3 zákona č. 114/1988 Sb.),
- ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi (§ 22 – 23 zákona č. 379/2005 Sb.),
- zřizování zařízení zdravotnické péče (§ 33 a 39 zákona č. 20/1966),
- plán odpadového hospodářství (ú 43 zákona č. 185/2001 Sb.),
- zpracovávání strategie ochrany přírody (zákon č. 114/1992 Sb.), koncepce ochrany ovzduší (podle zákona č. 389/1991 Sb.), osvojování poznatků o životním prostředí a jeho ochraně a pomoc při zajištění přístupu k informacím o životním prostředí (z. č. 123/1998 Sb.),
- zajišťování přípravy na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva (z. č. 239/2000 Sb.),
- plány odpadového hospodářství kraje (z. č. 185/2001 Sb.),
- pracovněprávní působnost zaměstnavatele.

Samostatně je v ustanoveních vymezujících samostatnou působnost řešena také **spolupráce krajů**. Obecně mohou kraje spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi, nemohou však být členem svazku obcí. Zákon o krajích mezi typy spolupráce nevyčísťává (dobrovolný) svazek krajů (obdobu dobrovolných svazků obcí), který by byl samostatnou právnickou osobou. Mezi příklady spolupráce uvádí smlouvu uzavřenou ke splnění konkrétního úkolu, zakládání právnických osob dvěma nebo více kraji, smlouva o sdružení právnických osob podle občanského zákoníku. Podobně jako zákon o obcích v případě obcí i zákon o krajích umožňuje spolupráci českých krajů s územními samosprávnými celky jiných států a vymezuje náležitosti smlouvy o vzájemné spolupráci.

Novou kapitolou je v případě české krajské samosprávy **krajské referendum**. Jeho legislativní rámec byl přijat po dlouhých diskuzích v roce 2010 – v podobě zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu. Tento zákon zavedl institut krajského referenda s účinností od 1. 1. 2011.

V § 7 zákona o krajském referendu jsou vypočítány **oblasti, ve kterých nelze krajské referendum konat** (jde např. o ukládání pokut, rozpočet kraje, zřízení nebo zrušení orgánů kraje a jejich vnitřní uspořádání, o volbu a odvolání některých funkcionářů kraje, o obecně závazných vyhláškách, o věcech, které jsou v rozporu s právními předpisy).

Zatímco na celostátní úrovni v současnosti neexistuje zákon o (obecném) referendu, v podmínkách obecní samosprávy je tento institut zakotven již od 1. 7. 1992 (a v současnosti upraven zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů). Na úrovni krajské samosprávy lze před nabytím účinnosti nového zákona referendum konat pouze v hl. městě Praze, které je současně krajem a obcí. Zákon o krajském referendu se vztahuje na konání krajského referenda pouze ve třinácti krajích, tj. s výjimkou hl. města Prahy.

Krajské referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo kraje, nebo návrh na jeho konání podá přípravný výbor a zastupitelstvo kraje rozhodne o jeho vyhlášení. Tento návrh může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň 6 % oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji, v němž se má referendum uskutečnit.

K **platnosti rozhodnutí v krajském referendu** je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda zúčastnily, a současně jde alespoň o 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (Blíže viz též Břeň, 2010). Rozhodnutí v referendu je pro zastupitelstvo kraje a další orgány kraje závazné. Porovnejte tato kritéria s kritérii místního referenda.



Otázky a úkoly:

- Jaké znaky kraje jako veřejnoprávní korporace můžeme odlišovat?
- Jaké práva a povinnosti máte jako občan kraje? Jaká práva mají osoby, které na území kraje vlastní nemovitost?
- Jaké působnosti vykonávají české kraje?
- Jaký je vztah samosprávy obce a samosprávy kraje? Komentujte i na základě poznatků z přednášky o obecním zřízení?
- Jaké typy organizací (právní formy) může zřídit kraj? Jaké typy organizací založil / zřídil váš domovský kraj (tj. kraj, jehož jste občanem)? Vyberte si tři z těchto organizací a charakterizujte, jak jejich správa dopadá na aktuální rozpočet kraje.

- Jaké principy hospodaření stanovuje platný zákon o krajích?
- V čem se liší financování krajů v ČR oproti financování obcí? Využijte aktuální informace o rozpočtovém hospodaření vámi vybraného kraje. S jakou výší příjmů a výdajů počítá rozpočet vašeho kraje? Jaké jsou tři největší druhy příjmů a tři největší druhy výdajů v rozpočtu vašeho kraje?
- Uveďte tři příklady oblastí samostatné působnosti krajů, které definují jiné zákony než zákon o krajích a komentujte je na praxi vašeho kraje.
- Jaké požadavky jsou kladeny na platnost a závaznost krajského referenda? V jakých oblastech je využití krajského referenda nepřípustné? Naleznete konkrétní příklad krajského referenda v české praxi a komentujte, zda bylo referendum platné a závazné.

7.3.3 Orgány krajů

Již ve svém úvodu v ustanoveních, která obecně definují samostatnou působnost, zákon o krajích říká následující (konkrétně v odst. 3 § 1): „Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje (dále jen „zastupitelstvo“); dalšími orgány kraje jsou rada kraje (dále jen „rada“), hejtman kraje (dále jen „hejtman“) a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje (dále jen „zvláštní orgán“) zřízený podle zákona.“ Tyto orgány však mohou kromě samostatné působnosti vykonávat i státní správu. Jednotlivě si je opět rozebereme samostatně níže.

Podobně jako v případě obcí můžeme rozeznávat orgány kraje z hlediska (Koudelka, 2007, s. 288):

1. jejich složení
 - a) kolegiální, složené z více osob (zastupitelstvo a jeho výbory, rada a její komise)
 - b) individuální, tvořené jedincem – hejtman.
2. demokratické legitimacy:
 - a) přímo volené občany – zastupitelstvo,
 - b) volené zastupitelstvem – rada, hejtman, výbory,
 - c) ustanovované jinak – komise, zvláštní orgány kraje, jmenování úředníci.
3. právního základu:
 - a) prvotně ústavně zakotvené – zastupitelstvo
 - b) prvotně zákonně zakotvené – ostatní orgány kraje.

7.3.3.1 Zastupitelstvo kraje

Zastupitelstvo je přímo voleno a skládá se z členů zastupitelstva. Jejich počet se odvíjí od počtu obyvatel kraje a zastupitelstva mají podle toho 45, 55, nebo 65 členů. Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením k okamžiku ukončení hlasování. Mandát člena zastupitelstva je reprezentativní a zastupitel není vázán žádnými příkazy od voličů nebo politických stran a jiných subjektů, kterými byl kandidován. Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Zastupitelstvo určí, pro které funkce jsou členové zastupitelstva dlouhodobě uvolněni z pracovního poměru a přísluší jim odměna z rozpočtu kraje.

Člen zastupitelstva skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu kraje a jeho občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“ Zastupitel skládá slib před zastupitelstvem pronesením slova „slibuji“. Složení slibu potvrdí člen zastupitelstva svým podpisem. Práva a povinnosti členů zastupitelstva jsou vymezeny v § 34 zákon o krajích. Jeho **ustanovení si prostudujte**.

Zastupitelstvo kraje rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Zastupitelstvo jsou vyhrazeny činnosti vyjmenované v §§ 35 a 36. **Jejich ustanovení si prostudujte**. Zastupitelstvo má právo vyhradit si další pravomoci v samostatné působnosti **mimo pravomoci vyhrazené radě** podle § 59 odst. 1.

Jednání zastupitelstva je podobně jako v případě zastupitelstva obce principiálně veřejné, podrobnosti o jednání zastupitelstva a jeho výborů má upravovat jednací řád vydaný zastupitelstvem. Krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Návrh programu jednání zastupitelstva připravuje a předkládá zastupitelstvu ke schválení rada. O zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhodne zastupitelstvo. O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana a zvolení ověřovatelé. Zápis, který je nutno pořádit do 10 dnů po skončení zasedání, musí obsahovat údaj o počtu přítomných členů zastupitelstva, schválený program jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení a musí být uložen u krajského úřadu k nahlédnutí. Některé kraje zpřístupňují zasedání svých zastupitelstev v současnosti online – a to buď v reálném čase prostřednictvím webové kamery,

nebo také zpřístupněním audiovideo záznamů, nebo jen audio záznamů z průběhu jednání zastupitelstva (příkladem podobných krajských iniciativ je např. **webcasting Kraje Vysočina**).

Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva písemně svolává a řídí zpravidla hejtman.

K platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě zastupitelstva je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Jestliže při zahájení zasedání zastupitelstva nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, ukončí předsedající toto zasedání zastupitelstva. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání.

Požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva, hejtman je povinen svolat zasedání zastupitelstva tak, aby se uskutečnilo nejpozději do 21 dnů ode dne doručení žádosti krajskému úřadu. Nesvolá-li hejtman zasedání zastupitelstva podle předchozích odstavců, učiní tak náměstek hejtmána nebo jiný člen zastupitelstva.

Speciální ustanovení zákona jsou podobně jako v případě obcí věnována:

- a) ustavujícímu zasedání zastupitelstva (blíže viz § 39),
- b) případům, kdy klesne počet zastupitelstva více než o polovinu (viz § 45, tuto skutečnost krajský úřad bezodkladně oznámí ministerstvu vnitra);
- c) případům, kdy se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, nebo nezvolí-li hejtmána do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán nebo se funkce vzdal, nebo do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání (v tomto případě ministerstvo zastupitelstvo rozpustí a ministr vnitra vyhlásí nové volby).

Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány **výbory**. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo. Ze své činnosti odpovídají výbory zastupitelstvu. Počet členů výborů je vždy lichý. Výbory se schází podle potřeby. K přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většiny hlasů všech členů výborů. Usnesení výborů se vyhotovují písemně a podepisuje je předseda výboru.

Zastupitelstvo zřizuje **vždy výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost**. Tyto výbory mají být podle zákona o krajích nejméně pětičlenné. Kraj, v jehož územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 5 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnost-

ní menšiny. Členy tohoto výboru jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle zvláštního zákona; vždy však příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru. Členy finančního a kontrolního výboru nemohou být hejtman, zástupce hejtmana, ředitel ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na krajském úřadu. Jejich kompetence jsou podobné těm, které jsou svěřeny finančnímu a kontrolnímu výboru obcí. Důležitou funkci má též Výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost (jeho **funkci komentujte na příkladu tohoto výboru Jihomoravského kraje**).

7.3.3.2 Rada kraje

Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti, má však vyhrazeny i některé rozhodovací kompetence a nelze ji proto plně považovat pouze za výkonný orgán (podobně jako radu obce). Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Rada může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon. Existuje na rozdíl od obcí v každém kraji. Radu tvoří hejtman, náměstek hejtmana (náměstci hejtmana) a další členové rady. Celkový počet je 9, nebo 11 členů podle počtu obyvatel.

Rada se schází ke svým **schůzím podle potřeby**. Schůze rady svolává hejtman. Schůze rady jsou neveřejné. Rada může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat i dalšího člena zastupitelstva nebo jiné osoby. K platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady. O průběhu schůze rady se pořizuje zápis, ve kterém se vždy uvede počet přítomných členů rady, schválený program schůze rady, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana, spolu s ověřovateli. Zápis, který je nutno pořádit do 10 dnů po skončení schůze, musí být uložen u krajského úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva kraje.

Rada podává na každém zasedání zastupitelstva zprávu o své činnosti. Přípravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Vyhrazené kompetence rady upravuje § 59 zákona o **krajích, který si prostudujte**.

7.3.3.3 Hejtman

Hejtman zastupuje kraj navenek. Hejtmana a náměstka hejtmana (náměstky hejtmana) volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman není volen přímo občany. Hejtman a náměstek hejtmana musí být občany České republiky. Odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti.

Kompetence hejtmána upravuje odst. 3 a § 62. **Jeho ustanovení si prostudujte.**

Hejtmána zastupuje náměstek hejtmána, nemá však podobně jako starosta u obcí povahu statutárního orgánu právnické osoby a úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady, může hejtmán učinit až po jejich předchozím schválení, jinak jsou považovány za absolutně neplatné a hejtmán může čelit trestněprávní i občanskoprávní odpovědnosti (blíže viz Koudelka, 2007, s. 313). Zastupitelstvo může zvolit více náměstků hejtmána a svěřit jim některé úkoly. Náměstek hejtmána, kterého určí zastupitelstvo, zastupuje hejtmána v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy hejtmán nevykonává funkci. Určený náměstek hejtmána také vykonává funkce hejtmána, je-li hejtmán ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový hejtmán. Neurčilo-li zastupitelstvo náměstka hejtmána, pověřuje některého z radních. Některé funkce plní hejtmán i jeho náměstci v období ode dne voleb do zastupitelstva do zvolení nového hejtmána nebo náměstka hejtmána.

Hejtmán zřizuje pro výkon přenesené působnosti **zvláštní orgány**, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Jde například o bezpečnostní radu kraje, v jejímž čele stojí hejtmán jako předseda. Hejtmán je také předsedou povodňové komise uceleného povodí, dále hejtmán jmenuje komisi pro výběr uživatelů rybářských revírů a krizový štáb kraje. (blíže viz Koudelka, 2007, s. 324 - 325).

7.3.3.4 Krajský úřad

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí. Rada může ukládat úkoly krajskému úřadu jen v rozsahu své působnosti svěřené jí zákonem.

Krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu. Zákon o krajích vyjmenovává povinnosti krajských úřadů v přenesené působnosti v § 67 a § 69a. **Jejich ustanovení si prostudujte.**

Krajský úřad sídlí v sídle kraje, nemusí být v jedné budově. Na adresu krajského úřadu jsou doručovány písemnosti, pokud kraj neoznámil jinou adresu pro doručování.

Krajský úřad má jiné složení než obecní úřady. Podle zákona o krajích ho tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel. Ředitele je zaměstnancem kraje, za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je odpovědný hejtmánovi. Ředitel nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích. Jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance a senátora Parlamentu České republiky a s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku. V případě nepřítomnosti zastupuje zástupce ředitele.

Kompetence ředitele krajského úřadu upravuje odst. 2 § 69. **Jeho ustanovení si prostudujte a porovnejte je s kompetencemi tajemníka obecního úřadu.**

Zákon o krajích nevypočítává mezi orgány kraje správce kraje, který by byl obdobou správců obcí na krajské úrovni.



Otázky a úkoly:

- Jaké základní orgány musí existovat u všech krajů? Jaké orgány mohou být vytvářeny fakultativně (z rozhodnutí orgánů kraje)? Jakou organizační strukturou disponuje váš kraj?
- Jaké jsou základní funkce orgánů kraje? Shrňte pro jednotlivé orgány kraje. Využijte popis činností vašeho kraje (na jeho webu apod.).
- Jaké informace byste měli najít v zápisu jednání zastupitelstva a rady kraje (komentujte na příkladu zápisu z jednání orgánů vašeho domovského kraje)?
- Jaké aktuální záležitosti řešilo poslední zastupitelstvo vašeho kraje? Uveďte a komentujte 5 příkladů vybraných aktivit z posledního zápisu jednání tohoto zastupitelstva ?
- Jaká je struktura krajského úřadu vašeho kraje. Kolik zaměstnanců má krajský úřad vašeho kraje a jaký je limit počtu zaměstnanců, které stanovila rada (případně stanovilo zastupitelstvo). Na webu kraje nalezněte organizační řád kraje. Vyberte si tři odbory vašeho krajského úřadu a komentujte jeho funkce a úkoly.
- Komentujte, v čem je současné nastavení krajů podobné nastavení fungování správy Hlavního města Prahy (s využitím znalostí o specifickém postavení Prahy).

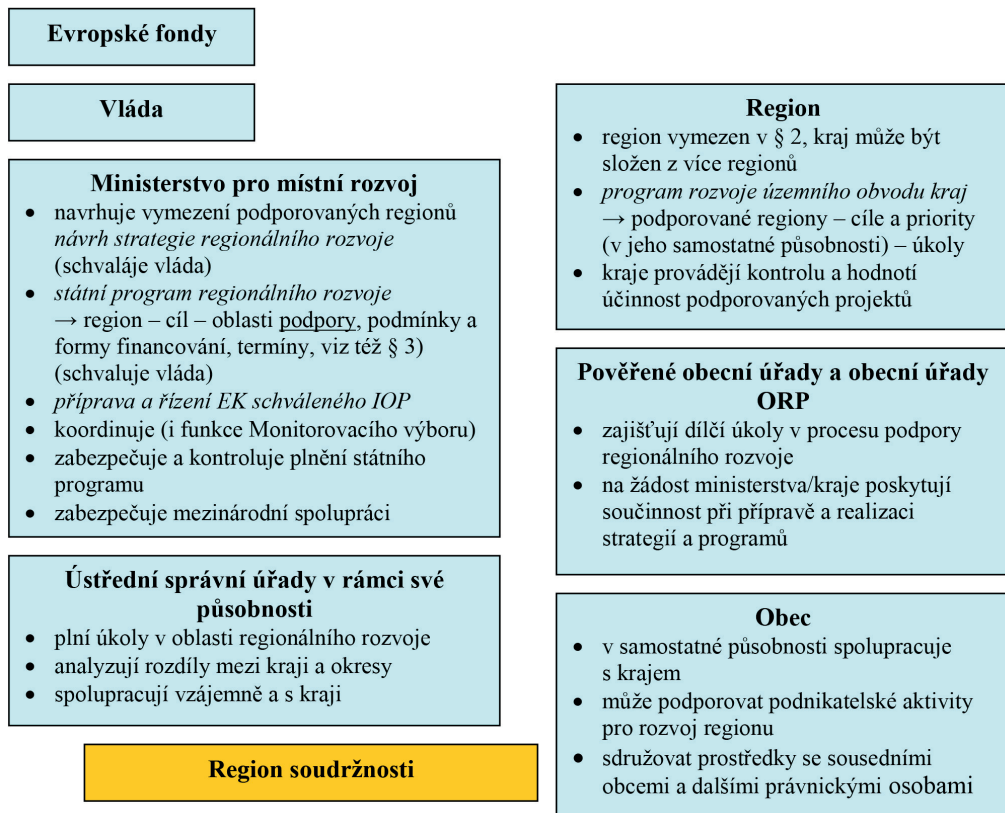
7.4 REGIONY SOUDRŽNOSTI

7.4.1 Funkce regionů soudržnosti

Pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti spouštějící zejména ve využívání finančních prostředků z předvstupních a strukturálních fondů Evropských společenství, byly v ČR zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zřízeny regiony soudržnosti. Regiony soudržnosti tak byly zřízeny ještě před vstupem ČR do EU. Jejich postavení upřesnil až zákon č. 138/2006 Sb., který novelizoval zákon o podpoře regionálního rozvoje.

Do přípravy, realizace a vyhodnocení čerpání prostředků z fondů EU je zapojeno množství subjektů na evropské, národní i regionální úrovni: instituce EU, národní ministerstva, regionální samosprávné celky, pověřené agentury a úřady a další. Přitom je důležité, že celková zodpovědnost za realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti leží na členských státech. Schématicky znázorňuje hlavní aktéry české úrovně regionální politiky, jejichž činnost rámcově upravuje zmíněný zákon o podpoře regionálního rozvoje, následující diagram. Politika soudržnosti byla nedávno novelizována pro období 2014–2020³³.

Obrázek 1 – Aktéři regionální politiky v ČR



Zdroj: Autor na základě příslušné legislativy a informací na webu zmíněných institucí.

Regiony soudržnosti jsou svazky organizované podle euroregionů, pro které se používá označení NUTS 2. V Evropské unii nebyly přijaty žádné předpisy (harmonizační) o působnosti regionů, orgánech regionů či jejich hospodářské autonomii. Orgány Evropské unie nezasahují přímo do vytváření volených orgánů na místní a regionální úrovni. K intervencím se Evropská komise dostává jen tehdy, zaváže-li

33 Viz web Evropské komise http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_cs.cfm (přistoupěno 26.9.2014)

se některý členský stát, že vytvoří speciální struktury pro přijímání strukturálních fondů. Rozvoj regionů je spolu s politikou soudržnosti však pro Evropskou unii základem předpokladem rozvoje.

Ve vztahu k ČR platilo a platí, že Evropská unie nemá žádný požadavek na zřízení krajů v České republice a na to, kolik krajů by mělo být. Jedním z požadavků na regionalizaci pro účely poskytování dotací bylo, aby region měl alespoň jeden milion obyvatel (v současnosti se pracuje s hranicí 800 tis.). Těchto regionů je v současnosti v ČR 8 s určenými sídly jejich rady a také s určenou strukturou, která tak není položena na bázi dobrovolné spolupráce krajů.

Zákon o podpoře regionálního rozvoje vymezuje kompetence jednotlivých úrovní veřejné správy v oblasti regionálního rozvoje. V souvislosti s regiony soudržnosti ve svém § 15 říká, že pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti se zřizují regiony, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2) (dále jen „region soudržnosti“). Jedná se o tyto regiony soudržnosti:

- a) Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
- b) Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje,
- c) Jihozápad, vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje,
- d) Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje,
- e) Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje,
- f) Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina,
- g) Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje,
- h) Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

Obrázek 2 – Struktura českých regionů soudržnosti



Zdroj: Web Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod (<http://www.rada-severovychod.cz/>)

Dva regiony soudržnosti (Střední Čechy a Moravskoslezsko) mají území totožné s příslušným krajem, území pěti regionů je tvořeno dvěma kraji a území regionu soudržnosti Severovýchod je tvořeno třemi kraji (Libereckým, Královéhradeckým a Pardubickým). Je třeba zdůraznit, že území regionů soudržnosti **nejsou správními obvody ani obvody územních samosprávných celků**, mají povahu územních statistických jednotek. V regionu soudržnosti Praha vykonává pravomoci a působnosti Regionální rady hlavní město Praha v přenesené působnosti, které je řídicím orgánem operačních programů pro region soudržnosti Praha.

Zákon o podpoře regionálního rozvoje stanovuje, že na vztah státu a Regionální rady se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.

V regionech soudržnosti se zřizuje **Regionální rada**, která je volená zastupitelstvy krajů (prostřednictvím složení výboru regionální rady – viz níže) a která plní úkoly při financování z příslušných rozvojových fondů. **Původně měly tyto rady velmi slabé postavení**³⁴ a zákon je považoval za **orgán samosprávné povahy působící v regionu**

34 Původní znění zákona o podpoře regionálního rozvoje stanovovalo úkoly Regionálních rad v odst. 1 a 2 § 16 následovně: (1) V regionu soudržnosti se zřizuje Regionální rada (dále jen „Rada“), která zabezpečuje vypracování a realizaci programů spolufinancovaných z fondů a úkoly spojené s využíváním finančních prostředků z fondů, zejména rozhodne o jejich využití na jednotlivá opatření a aktivity, a odpovídá za efektivní využívání těchto prostředků, za kontrolu hospodaření s těmito prostředky a za realizaci přijatých kontrolních opatření. Zastupitelstva krajů tvořících region soudržnosti mohou Radě svěřit pro-

soudržnosti. Od 1. 7. 2006 však získaly právní subjektivitu a rozpočet – výslovně je podle odst. 2 § 16 regionální rada regionu soudržnosti právnickou osobou. Matula ji považuje za specifickou právnickou osobu vytvořenou na základě zákona, protože právní subjektivitu regionálních rad není možné odvodit od vlastností regionu soudržnosti – na rozdíl od kraje nebo obce není totiž region soudržnosti samosprávným společenstvím a není zde dán žádný obecný důvod pro přiznání charakteru právnické osoby ani regionu soudržnosti ani regionální radě jako takové.³⁵ Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu (ROP) pro příslušný region soudržnosti. Regionální operační programy pokrývají v současnosti několik tematických oblastí s cílem zvýšení konkurenceschopnosti regionů, urychlení jejich rozvoje a zvýšení atraktivity regionů pro investory. Každý ROP je řízen samostatně Regionální radou příslušného regionu soudržnosti.³⁶

Regionální rada hospodaří podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem (rozpočtová pravidla územních rozpočtů) a zajišťuje výkon finanční kontroly zákona o finanční kontrole. Hospodaření Regionální rady za uplynulý kalendářní rok přezkoumává podle zákona č. 420/2004 Sb. Ministerstvo financí. Struktura příjmů a výdajů rozpočtu Regionální rady je vymezena v § 16b a v § 16c zákona o podpoře regionálního rozvoje.

7.4.2 Orgány regionálních rad regionů soudržnosti

Zákon vymezuje také orgány Regionálních rad, když výslovně říká, že orgány Regionální rady jsou výbor Regionální rady („výbor“), předseda Regionální rady („předseda“) a úřad Regionální rady („úřad“).

jednávání a rozhodování dalších úkolů, na kterých se dohodnou v rámci spolupráce krajů podle zvláštního právního předpisu. 7) V případě takové dohody zastupitelstva krajů rovněž určí výše finančních částek, které budou na plnění těchto úkolů uvolněny z rozpočtů jednotlivých krajů.

(2) K plnění těchto úkolů Rada zejména

a) provádí sběr statistických a finančních informací potřebných k hodnocení průběhu realizace programu, b) zajišťuje zavedení počítačového řídicího a hodnotícího systému potřebného pro řízení a hodnocení průběhu realizace programu a výměnu dat mezi příslušnými orgány, c) provádí případné změny a úpravy programových dokumentů a předkládá je ke schválení Výboru regionálního rozvoje, d) provádí průběžné vyhodnocování realizace programů a vypracovává roční a závěrečné hodnotící zprávy o programech a po schválení Výborem regionálního rozvoje je předkládá Evropské komisi, e) zabezpečuje publicitu a informovanost o programech a poskytované pomoci v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, f) zabezpečuje shodu programů a způsobu jejich realizace s politikou Evropských společenství, zejména v souvislosti s uplatňováním pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Rada volila z řad svých členů předsedu, který řídil její práci, a také výbor. O dalších orgánech zákon nehovořil.

³⁵ Srovnej Matula, M., *Opus citatum*, s. 293.

³⁶ Blíže o aktuálních otázkách evropské regionální politiky a jejího řízení viz web Fondy Evropské unie, konkrétně zde: <http://www.strukturalni-fondy.cz/implementace-rizeni>, nebo též Jetmar, M. Otázky realizace politiky soudržnosti na regionální úrovni v období 2007 – 2013, In Grospič, J., Louda, T., Vostrá, L. Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 221 – 234.

Výbor Regionální rady je hlavním orgánem Regionální rady, rozhoduje o všech věcech spojených s realizací ROPu. Členy výboru volí ze svých členů zastupitelstva krajů, které tvoří region soudržnosti. Výbor je tedy volen nepřímo. Tím jsou regionální rady odvozeny od samosprávy krajů tvořících region soudržnosti. Je-li region soudržnosti tvořen jedním krajem, má výbor 15 členů. Je-li region soudržnosti tvořen více kraji, je každý kraj ve výboru zastoupen 8 členy. Výbor vykonává své pravomoci i po ukončení volebního období zastupitelstev krajů až do zvolení nového výboru. Funkce člena výboru je veřejnou funkcí.

Výbor se schází podle potřeby, nejméně však jednou za 3 měsíce. Další podrobnosti jednání a rozhodování výboru stanoví jednací řád výboru. V případě regionu soudržnosti tvořeného jedním krajem je výbor usnášeníschopný, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů výboru. K přijetí usnesení je v tom případě třeba nadpoloviční většiny hlasů všech členů výboru. V případě regionu soudržnosti tvořeného z více krajů je výbor usnášeníschopný, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů výboru zvolených v jednotlivých krajích tvořících region soudržnosti zvlášť. K přijetí usnesení je v tom případě třeba nadpoloviční většina hlasů všech členů výboru zvolených v jednotlivých krajích tvořících region soudržnosti zvlášť. Není-li tímto způsobem přijato usnesení, výbor ustanoví dohodovací komisi složenou ze 2 členů výboru z každého kraje, která předloží návrh řešení sporné otázky výboru k novému projednání. Kompetence výboru odpovídají hlavním úkolům řídicího orgánu, které jsou stanoveny prostřednictvím evropské legislativy (pro léta 2007 – 2013 jde o nařízení Rady ES č. 1083/2006), jsou vymezeny v **§ 16e zákona o podpoře regionálního rozvoje. Jeho ustanovení si prostudujte.**

Výbor volí a odvolává z řad svých členů **předsedu a místopředsedy**. Počet místopředsedů se stanoví tak, aby každý kraj byl ve výboru zastoupen buď předsedou výboru nebo místopředsedou. Předseda je statutárním orgánem Regionální rady a zastupuje ji navenek. Ze své činnosti je odpovědný výboru. Předseda svolává a řídí zasedání výboru. Předsedu v jeho nepřítomnosti zastupuje místopředseda. Je-li zvoleno více místopředsedů, předsedu zastupují místopředsedové v pořadí stanoveném výborem.

Úřad je výkonným orgánem Regionální rady, který zabezpečuje veškeré úkoly spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny výboru podle § 16e. Úřad dále plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Regionální rady.

V čele úřadu stojí **ředitel úřadu**, kterého jmenuje a odvolává výbor na návrh předsedy. Jmenování zakládá pracovní poměr k Regionální radě. Ředitel je podřízen předsedovi. Ředitel plní vůči zaměstnancům Regionální rady funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, stanovuje platy zaměstnancům Regionální rady v souladu

s odstavcem, je nadřízeným všech zaměstnanců Regionální rady a kontroluje jejich činnost. Organizační strukturu, počet zaměstnanců a rozpočet úřadu stanoví výbor. Na postavení, práva a povinnosti zaměstnanců Regionální rady se vztahují ustanovení zákona o úřednicích územních samosprávných celků obdobně.

Pro potřeby koordinace pomoci poskytované Evropskými společenstvími na úrovni státu zřizuje Ministerstvo pro místní rozvoj **Řídící a koordinační výbor**. Jeho členy jsou delegovaní zástupci dotčených ministerstev, krajů, podnikatelů, odborů, nestátních neziskových organizací a dalších právnických osob. Podrobnosti týkající se složení, působnosti, organizace a činnosti Řídícího a koordinačního výboru stanoví jeho **statut a jednací řád**, který na návrh Ministerstva schvaluje vláda.

Regiony soudržnosti podle Vláčila (2007) představují v našich podmínkách nejrozsáhlejší územní jednotky a zároveň socioekonomické a sociokulturní útvary, v jejichž rámci probíhá vzájemná komunikace samospráv s veřejností. K nejzávažnějším důvodům ustavování těchto regionů a cílům strategického managementu v nich působících samospráv patří koordinace vyváženého regionálního rozvoje. Kontakty mezi těmito samosprávami by proto měly být samozřejmostí. Z dotazníků i řízených rozhovorů však podle Vláčila vyplývá, že probíhají převážně na úrovni úřední spolupráce příslušných útvarů krajských úřadů při zpracovávání dokumentů o regionálním rozvoji, nikoli tedy na úrovni vzájemné spolupráce občansko-politických reprezentací jednotlivých krajů. Spolupráce v rámci regionů soudržnosti je podle výsledků průzkumu Vláčila hodnocena rozporně, dokonce i pracovníky úřadů, které jsou součástí stejného regionu. To je podle jeho názoru zřejmě důsledkem rozdílných představ a očekávání s takovým začleněním spjatých. Pozitivněji je hodnocena možnost prosazování krajských priorit v těchto větších celcích. Spolupráce formálně nesdružených krajů, probíhající prostřednictvím Asociace krajů ČR nebo dvoustranně, vychází naopak ze sdílených priorit, a je proto přirozeně hodnocena kladně.



Otázky a úkoly:

- Jakou funkci mají v českém správním systému regiony soudržnosti? Kdy a proč byly zřízeny? (využijte i znalosti z dřívější přednášky o reformě veřejné správy)
- Jsou české regiony soudržnosti napojeny na čtrnáctku českých krajů? Pokud ano, jak?
- Komentujte organizační strukturu regionů soudržnosti a roli jednotlivých orgánů regionů soudržnosti? Využijte popisu činnosti na webu regionu soudržnosti, do kterého je zapojen váš kraj (informace dostupné na webu tohoto regionu soudržnosti apod.).

- Jaké typy informací naleznete na webu regionu soudržnosti, do kterého je zapojen váš kraj?
- Mají regiony soudržnosti vlastní rozpočet? Pokud ano, kdo ho schvaluje, jaké jsou druhy jeho příjmů a výdajů. Komentujte na příkladu regionu soudržnosti, do něhož je začleněn váš kraj.
- S jakými oblastmi podpory pracují aktuální výzvy vašeho regionu soudržnosti?

7.5 PROBLÉMY KRAJŮ A REGIONŮ SOUDRŽNOSTI

Neexistuje výzkum, který by shrnoval podobné a rozdílné problémy, kterým v současnosti čelí kraje (a to zprostředkovaně i na základě slibů kandidátů politických stran a politických hnutí před volbami do krajských zastupitelstev).

Náznaky problémů lze najít například ve strategických dokumentech, které se týkají především rozvoje kraje, nikoliv již tolik změnám vlastních procesů správy. Této oblasti se mohou týkat například Sebehodnotící zprávy, které produkuje kraje, jež implementovaly nástroj CAF. Praxe je však taková, že publikace těchto zpráv je spíše ojedinělá.

Dalším zdrojem informací mohou být ty, které ukazují, do jaké míry občané po dekádě existence krajů kraje vůbec znají a rovněž vědí, za co jsou odpovědné. Podobné otázky jsou diskutovány např. v období před volbami do krajských zastupitelstev, což je v současnosti téma velmi aktuální. I z této oblasti lze ale dosud nalézt pouze souhrnné a povrchní informace (viz podklady v e-čítance).

Například Kraj Vysočina v rámci realizace projektu Zdravý kraj Vysočina uspořádal veřejné fórum k určení palčivých otázek v našem regionu (Kraj Vysočina, 2010). Na veřejném projednání, které se konalo v dubnu, byly odbornou veřejností naformulovány nejpálčivější problémy v jednotlivých oblastech rozvoje kraje Vysočina. Problémy, na jejichž významnosti se shodli jak účastníci veřejného projednání, tak respondenti v rámci otevřené ankety jsou následující (problémy jsou řazeny dle významnosti):

- Nízká podpora kvalitního a zdravého života na venkově
- Neefektivita a zneužívání sociální zachytné sítě
- Nízká vážnost a důležitost vzdělávání
- Stárnutí populace

- Sociální vyloučení (nezaměstnanost, závislosti, zadluženost, riziková mládež)
- Přetěžování silniční sítě nákladní dopravou
- Nedostatek finančních prostředků na obnovu a zachování kulturních památek, tradic, aktivit sdružení a dobrovolníků

S výsledky Fóra bylo seznámeno Zastupitelstvo kraje Vysočina na svém zářijovém jednání. Odbor regionálního rozvoje ve spolupráci s odbory krajského úřadu, které mají oborové oblasti ve své gesci, budou pracovat na návrzích řešení problémů. Druhé Fórum kraje Vysočina se bude konat v průběhu roku 2012. Fórum organizuje kraj Vysočina v rámci realizace místní Agendy 21 ve spolupráci s Národní sítí Zdravých měst a regionů ČR a dle metodiky Národní sítě Zdravých měst a regionů ČR tzv. „10P“ – tj. společné hledání problémů v našem regionu. Vysočina je prvním z krajů v ČR, který dle této metodiky postupoval, ale Fóra jsou podle metodického postupu Národní sítě zdravých měst ČR již tradičně pořádána v řadě měst ČR.

Dosud neexistují ani souhrnnější informace o problémech regionů soudržnosti (resp. rad regionů soudržnosti). Ani v jejich případě nejde, jak víte, o instituce nové. Není jasné, do jaké míry zná veřejnost jejich funkci. Jejich postavení je však důležité i z toho důvodu, že jde o subjekty se samostatným právním postavením (vlastní právní subjektivitou). Ta je v poslední době medializována v souvislosti s korupčními kauzami apod.



Otázky a úkoly:

- Jak hodnotíte činnost vašeho domovského kraje? Jakým problémům čelí podle vašeho názoru váš domovský kraj? Kryjí se tyto vámi vnímané dokumenty s prioritními problémy, tak jak je vnímá strategický dokument kraje, současní kandidáti do zastupitelstva vašeho kraje apod.?
- Uveďte alespoň 3 příklady projektů, které byly podpořeny ve vašem regionu soudržnosti, a komentujte účelnost apod. těchto projektů.



Co najdete v elektronické čítance k přednášce?

- Z jednání o vzniku krajů roku 1997
- Jak lidé hodnotí vznik krajů (výzkum STEM)
- Organizační dokumenty Krajského úřadu Jihomoravského kraje

Použitá literatura:

- BŘEŇ, J. Krajské referendum. *Moderní obec*, č. 8, 2010, s. 35.
- COGAN, R. Krajské zřízení. Praha: ASPI 2004.
- GROSPÍČ, J. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 107.
- GROSPÍČ, J. Úloha krajů v územní reformě veřejné správy. In Grospič, J., Vostrá, L. (Eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, s. 27.
- JETMAR, M. Otázky realizace politiky soudržnosti na regionální úrovni v období 2007 – 2013. In *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk 2007, s. 221 – 234.
- KOUDELKA, Z. *Zákon o krajích*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007.
- KRAJ VYSOČINA. Výsledky Fóra Zdravého kraje Vysočina, říjen 2010, [online], [cit. 2010-20-10].
K dispozici zde: <<http://www.kr-vysocina.cz/vysledky-fora-zdraveho-kraje-vysocina/d-4029968/p1=1013>>
- POMAHAČ, R. WIDEMANNOVÁ, M. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. Praha: VŠE 2003.
- PRŮŠA, L. Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení obcí jako samostatných celků. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, s. 53.
- PŮČEK, M., OCHRANA, F. Theory and Practice of the Public Sector Savings: Case of Czech Regions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 42 E/June/2013.

V textu uvedená legislativa.

8 ÚSTŘEDNÍ SPRÁVA A VYKONAVATELÉ STÁTNÍ SPRÁVY V ČR

František Ochrana, David Špaček

CÍL KAPITOLY

Kapitola shrnuje funkci ústřední (národní) úrovně správy. Vymezuje nezbytnou terminologii. Vysvětluje roli jednotlivých typů ústřední úřadů, a to vč. praktických příkladů.

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

8.1 FUNKCE ÚSTŘEDNÍ (NÁRODNÍ) ÚROVNĚ SPRÁVY

Ústřední úroveň správy má velmi důležité funkce, které ovlivňují nastavení i fungování celého systému veřejné správy. Odhlédneme-li od kompetencí svěřených institucím EU, mezi funkce ústřední správy můžeme zařadit ty, které jsou standardně spojovány s úrovní top-managementu složité organizace. To platí především v oblasti **státní správy** a jejího centrálního řízení.

Specifickou oblastí řízení ve veřejné správě jsou vztahy **centrální úrovně a územní (případně i zájmové) samosprávy**. Přestože je hierarchie a tužší vázanost právem a kontrola v českém správním kontextu charakteristická pro oblast státní správy, v současnosti je v ČR velmi zřetelná snaha ústřední úrovně (vlády a ministerstev, nebo jiných ústředních úřadů) v řadě oblastí samosprávy **standardizovat** základní rámec jejího výkonu (typickým příkladem jsou v současné české praxi například sociální služby a standardy jejich kvality, požadavky na informační systémy veřejné správy, základní rámec hospodaření apod.). Racionálním odůvodněním této standardizace prostřednictvím přijímání právních předpisů jsou problémy, které přinesla decentralizace a dekoncentrace správy během reformy po roce 1989. Například Matula (2006) v této souvislosti vyjmenovává **šest základních limitů decentralizace**, které se týkají požadavků na profesionálnost výkonu činnosti, potřeby zabezpečit jednotný rámec a nezbytnou koordinaci výkonu správy obcemi, kterých je v ČR v současnosti více jak 6 200. Samostatně vyjmenovává potřebu zabezpečit unifikaci v oblasti informačních technologií, kterou v ČR vyžaduje například zákon o informačních systémech veřejné správy (zákon č. 365/2000 Sb.) a na jeho základě vydané dřívější standardy

Ministerstva informatiky a současné vyhlášky Ministerstva vnitra. Samozřejmě vystává otázka, do jaké míry jsou stanovené rámce **vyhodnocovány (kontrolovány) v praxi** ústřední úrovní (za případné asistence krajů – např. v oblasti zmíněných sociálních služeb).

Snaha standardizovat se však nemusí týkat pouze činností úřadů veřejné správy, ale i aktivit **jimi zřizovaných organizací**. Netýká se také pouze profesionality a jednotnosti (resp. větší podobnosti) výkonu úkolů napříč státním teritoriem nebo v regionu (v případě standardizačních aktivit kraje), týká se také **dostupnosti veřejných služeb**. Standardizace může vést také k situaci, kdy je organizace poskytující veřejné služby podřízena fakticky více institucím – jak svému zřizovateli, tak do jisté míry i koordinující ústřední úrovni (na ústřední úrovni přitom může koordinovat činnost dané organizace jedna nebo více institucí). To s sebou logicky přináší otázky optimálnosti řízení a organizace a také požadavky na nezbytnou komunikaci, které zde již nebudou více diskutovány.

Funkce top-managementu veřejné správy můžeme obecně rozdělit do třech základních následujících oblastí, které budou níže rozvedeny pro prostředí ve veřejné správě, a to především s přihlédnutím k roli ústřední (národní) úrovně české veřejné správy:

- a) zabezpečení **strategického řízení**, které se vyznačuje rámcovým dlouhodobým charakterem a komplexním přístupem k organizaci jako celku v podmínkách nejistoty,
- b) **stanovení optimální organizační struktury** (včetně standardů výkonu činností jejich prvků a zřizování / zakládání různých typů organizací),
- c) **regulace uvnitř dané organizace** (veřejné správy či resortů),
- d) **kontrola a koordinace** fungování řízeného systému (včetně **metodické pomoci nižším úrovním systému**, a to jak v oblasti státní správy, tak i samosprávy, a systematického (předběžného, **průběžného a následného**) **hodnocení míry dosažení cílů a jejich efektů**,
- e) **udělování výjimek či souhlasu** (např. v oblasti hospodaření/nakládání se státním majetkem atp.),
- f) Kromě výše uvedených funkcí, které jsou spojeny s vnitřním řízením veřejné správy (řízením uvnitř jejího systému), je velmi důležitou funkcí ústřední úrovně zabezpečení kvalitní regulace společnosti. Funkce ústřední úrovně správy se

v nejobecnější rovině týkají řízení řady oblastí **státní regulace** společnosti. Rozsah regulace ukazuje rozsah veřejné správy v moderní době a zohledňuje funkce, které jsou přisuzovány státu ústředním zákonodárným sborem.

Všechny výše uvedené funkce jsou funkcemi **makroúrovně řízení**. Kromě nich plní ústřední úroveň správy (především ústřední správní úřady) také funkci **mikrořízení** – jde o řízení vlastních procesů, aby organizace (v našem případě ústřední úřad) plnila své úkoly. S ohledem na zapojení ČR do EU plní národní úroveň správy do určité míry také funkci **mezoúrovně řízení** (úroveň zprostředkovatele, promítá se zde systém evropského práva).



Otázky a úkoly:

- Jaké funkce jsou obecně spojovány s ústřední úrovní správy?
- Funkce, které jsou spojovány s ústřední úrovní správy, vysvětlete na příkladech z aktuální praxe konkrétního vámi vybraného ministerstva.

8.2 VYMEZENÍ POJMU ÚSTŘEDNÍ SPRÁVA

Protože při zkoumání veřejné správy můžeme použít funkční přístup a přístup organizační, pak také s ohledem na tyto přístupy můžeme definovat pojem « ústřední správa ».

Funkční vymezení ústřední správy podává například Hendrlica v publikaci Pomahač a kol. (2013). Píše: „působnost ústředních orgánů státní správy je u nás po desítky let spojována v první řadě především působností ministerstev jako monokraticky organizovaných úřadů majících za povinnost plnit ty úkoly státu, které jsou v určitém období považovány ne-li za nesporné, pak alespoň za významné“ (60). Jak je z této definice zřejmé, ústřední správou se rozumí *zejména* (tedy nejen) činnost ministerstev. Patří k ní činnost i jiných ústředních orgánů. Jejich existenci umožní lépe odhalit organizační vymezení ústřední správy a následující strukturně organizační tabulka, která schématicky shrnuje komponenty české veřejné správy.

Tabulka 1 - Organizace veřejné správy

Organizační rovina veřejné správy	Způsob výkonu veřejné správy (hledisko bezprostřednosti)	Prvky organizace veřejné správy
STÁTNÍ SPRÁVA	Přímá	Hlava státu
		Vláda
		Ministerstva
		Jiné ústřední úřady (podřízené vládě; podřízené ministerstvům)
		Územní odborné úřady
		Veřejné sbory
	Nepřímá	Obecní úřady
		Pověřené obecní úřady
		Obecní úřady obcí s rozšířenou působností
		Krajské úřady
		Jiné orgány obcí a krajů
		Subjekty, kterým byl propůjčen výkon státní správy
	Nezávislá	Státní úřady vykonávající státní správu mimo organizační soustavu řízenou vládou
SAMOSPRÁVA	Územní	Obce
		Kraje
	Zájmová nebo profesní	Např. komory (komora daňových poradců,...)
OSTATNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA	Další subjekty veřejného nebo soukromého práva, stanoví-li to zákon.	Např. státní technická kontrola vozidel

Pramen: Autoři.

Na základě uvedeného strukturního schématu veřejné správy můžeme pro potřeby této publikace z organizačního hlediska definovat ústřední správu jako tu část organizace veřejné správy, která je součástí podsystemu přímého výkonu státní správy, přičemž svou činnost vykonává z pozice ústředních orgánů státní správy, k nimž patří:

- a) vláda jako vrcholný orgán výkonné moci
- b) ministerstva
- c) jiné správní úřady podřízené vládě nebo přímo řízené vládou
- d) veřejné sbory
- e) hlava státu

Toto vymezení³⁷ se opírá o pojetí, které podává Hendrych a kol. (2012, s. 122 – 126) a Pomahač a kol. (2013, s. 56 – 99). Lze však zvažovat i zařazení státních úřadů vykonávající státní správu mimo organizační soustavu řízenou vládou. Tyto úřady sice vykonávají státní správu nepřímo, avšak jsou rovněž centrálně působícími úřady.

8.3 ORGÁNY ÚSTŘEDNÍ SPRÁVY

8.3.1 Vláda jako přímý vykonavatel státní správy

8.3.1.1 Role a funkce vlády

Roli vlády upravuje Ústava České republiky. Ta stanovuje (čl. 67, odstavec 1), že vláda je nejvyšším orgánem výkonné moci. Vláda je zároveň, jak uvádí Hendrych (2012), orgánem státní správy v širším smyslu. Vláda plní v rámci ústřední správy řídicí, regulační a normotvornou funkci.

Řídicí funkce uplatňuje vláda jednak vůči ministerstvům a jednak vůči podřízeným vykonavatelům státní správy. Ve vztahu k ministerstvům uplatňuje svoji řídicí funkci prostřednictvím ministrů, kteří jsou členy vlády. Vláda rozhoduje ve sboru (tedy většinovým hlasováním) a přijímá usnesení. Usnesení jsou závazná. Usnesení vlády je formou rozhodnutí, které je směřováno určitým adresátům. Adresnost zavazuje příslušné adresáty k určitým činnostem.

Ve vztahu k jiným subjektům veřejné správy (ale nejen k nim) může vláda prokázat regulační funkci, kdy regulace je realizována vydáváním nařízení a regulací administrativně právních vztahů. Administrativní podporu vládě poskytuje **Úřad**

³⁷ Na straně druhé je potřebné poznamenat, že Hendrych a kol. (2012, s. 121) doslovně uvádí, že „ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností tvoří spolu *organizační soustavu ústřední státní správy*.“ V této publikaci přicházíme se širším pojetím, kdy zkoumáme i správní činnosti vlády (resp. činnosti které souvisí s fungováním státní správy), přestože vládu teorie řadí do oblasti exekutivy. Vycházíme zároveň z toho, že ministerstva (jako prvky organizační soustavy ústřední státní správy) jsou řízena vládou.

vlády. Jeho funkce je podle správních teoretiků nutné odlišovat od útvarů souhrnně označovaných jako pomocné / poradní orgány vlády. Úřad vlády České republiky je v současnosti ústředním orgánem státní správy podle zákona č. 219/2002 Sb., kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se kompetenční zákon. Úřad plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů. Jeho součástí mělo být i **Generální ředitelství státní služby**, které upravuje jedna z dosud účinných částí služebního zákona. Jeho funkce vykonával Kabinet vedoucího úřadu vlády. Existence Generálního ředitelství státní služby není dosud plně jasná (blíže se tomuto tématu dotkneme v samostatné přednášce). Úřad vlády měl relativně široké kompetence v průběhu realizace reformy a modernizace ústřední státní správy od roku 2004 do roku 2006, kdy tyto kompetence přešly zpět na Ministerstvo vnitra. Této problematice jsme se věnovali v přednášce o reformě veřejné správy v ČR po r. 1989 a vrátíme se k ní znovu později také v tomto textu. V současnosti Úřad vlády neplní koordinační funkci v takové míře, jak byla předmětem komparací v dokumentu OECD, který obecnou funkci instituce typu úřad vlády vymezil následovně (2005, s. 5 – 6): „Úřad vlády je především koordinačním orgánem, jehož hlavní činností je dbát na to, aby různé aktivity jednotlivých ministerstev a dalších úřadů byly vykonávány efektivně a koherentně.“ Srovnávací analýza, která byla určitým manuálem pro reformy veřejné správy střední a východní Evropy a balkánských zemí, ukazuje, že většina úřadů vlád vykonává téměř všechny následující úkoly (dimenze) koordinace (OECD, 2005, s. 7):

- a) koordinace přípravy zasedání Rady (kabinetu) ministrů, včetně přípravy programu a distribuce materiálů účastníkům
- b) koordinace činností k zabezpečení právní jednoty, včetně souladu právních návrhů s ústavou a existujícím právním řádem
- c) koordinace přípravy a odsouhlasení vládních strategických priorit a pracovního programu a zajištění jejich vazby na rozpočet
- d) koordinace politického obsahu návrhů pro rozhodnutí Radou ministrů, včetně stanovení procesu politické přípravy ministry, meziministerské koordinace a vzájemného vnitřního souladu jednotlivých návrhů i jejich souladu jako celku s prioritami vlády
- e) koordinace vládních komunikačních aktivit k zajištění koherence zpráv vlády a efektivního načasování a obsahu ministerských zpráv

- f) koordinace monitorování výkonnosti vlády za účelem zajištění efektivnosti kolektivní činnosti vlády a dodržování slibů daných veřejnosti
- g) koordinace vztahů mezi vládou a ostatními státními orgány (prezidentem, parlamentem)
- h) koordinace specifických horizontálních strategických priorit jako je reforma veřejné správy, evropská integrace, nebo vztahy mezi úrovněmi veřejné správy ve federacích.

Součástí Úřadu vlády je však také **agenda Legislativní rady vlády** (existuje zde post ministra bez portfeje „ministr a předseda Legislativní rady vlády“), která **koordinuje také praxi hodnocení dopadů regulace (RIA)** - viz níže. Ministr a předseda Legislativní rady vlády byl před podáním demise vlády v létě 2013 také odpovědný za koordinaci realizace úsporných opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě.

Vláda realizuje i normotvornou funkci. Vydává akty a připravuje vládní návrhy zákonů.

8.3.1.2 Vládní rozhodnutí a jejich závaznost pro subjekty státní správy

Vláda přijímá rozhodnutí formou usnesení. Toto rozhodnutí je rozhodnutím kolegiálním a má formu adresného usnesení. K přijetí usnesení Vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Ústava ČR nevypočítává věci, o nichž vláda rozhoduje. Z toho lze podle Hendrycha a kol. (2003) dovodit, že vláda není z Ústavy ve své výkonné působnosti omezena na určitou věcně vymezenou oblast a že v rámci veřejné správy plní především funkci řídicí a normotvornou. Její působnost může však být blíže vymezena zákonem. Svou řídicí funkci vláda uplatňuje vůči podřízeným vykonavatelům státní správy, nikoli vůči subjektům nepodřízeným. Činnost nepodřízených subjektů veřejné správy reguluje, resp. ovlivňuje především vydáváním nařízení, vládní politikou, koordinačními poradami apod. Obdobně to platí ve vztahu vlády k fyzickým a právnickým osobám, pokud jde ze strany vlády o regulaci administrativně-právních vztahů. Vládě je také svěřeno **právo zákonodárné iniciativy**.

Vládní usnesení lze blíže členit následovně:

Tabulka 2 - *Formy vládního rozhodnutí*

Typ vládního rozhodnutí z pohledu lokalizace	Druh (forma) vládního rozhodnutí
Interní akty	Usnesení zavazující členy vlády a představitele správních úřadů přímo řízených vládou
	Usnesení vlády zavazující krajské orgány při výkonu přenesené působnosti či orgány obcí při výkonu přenesené působnosti
Externí akty	Abstraktní akt (nařízení vlády)
	Konkrétní akt (jmenování či odvolání vyšších státních úředníků)

Z pohledu « lokalizace » vládního rozhodnutí hovoříme o interních aktech a o externích aktech vlády. Interní akty jsou takové, které (obrazně řečeno) směřují « dovnitř » státní správy, resp. k těm subjektům, které státní správu přímo vykonávají, resp. Ji vykonávají v přenesené působnosti. Příkladem je vládní usnesení, které zavazuje ministry (nebo určitého ministra) k určité činnosti, kterou věcně vymezuje vládní usnesení. Tato rozhodnutí jsou kolegiálním rozhodnutím, která mají povahu usnesení. Usnesení je adresné (směřuje ke konkrétnímu subjektu) a závazné k definované činnosti, resp. k řešení věcného problému.

Externí akty se liší od interních aktu lokalizací tím, že vládní usnesení dostává formalizovanou podobu ve formě nařízení vlády (resp. generálního zmocnění) či jmenovacího či odvolacího aktu.

Vydávání nařízení vlády je vymezeno Ústavou (čl. 78), která obecně zmocňuje vládu, aby vydávala nařízení. Nařízení vlády má podobu abstraktního aktu, který je po splnění formálních náležitostí publikován ve Sbírce zákonů. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný ministr, do jehož působnosti věcně daný problém náleží. Adresáty abstraktního aktu jsou příslušné subjekty veřejné (státní) správy.

Vedle abstraktních aktů rozlišujeme i konkrétní akty. Jsou to svým obsahem jedinečná rozhodnutí ve smyslu konkrétního adresáta. Patří k nim především jmenování a odvolávání vyšších státních úředníků. Konkrétnost tohoto aktu spočívá v tom, že se týká daného (konkrétního) jedince.

8.3.1.3 Legislativní proces na úrovni vlády

Vláda může být předkladatelem vládního návrhu zákona. Legislativní proces na úrovni vlády upravují „Legislativní pravidla vlády“. Ta byla schválena usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná dalšími usneseními vlády. Obsahem „Legislativních pravidel vlády“ je procesní stanovení požadavků na předkládání vládních návrhů zákonů. Vláda může být jedním ze subjektů, který předkládá tzv. vládní návrh zákona. Postup ukazuje následující tabulka. **Aktuální verzi Legislativních pravidel je dostupná na webu vlády. Využijte ji jako doporučenou literaturu.**

Tabulka 3 - Postup při projednávání vládního návrhu zákona

Číslo kroku	Název a obsah	Poznámka
1	Zpracování věcného záměru zákona	Viz článek 3,4,5 Legislativních pravidel vlády
2	Meziresortní připomínkové řízení	Připomínky a jejich řešení
3	Zaslání věcného návrhu zákona po připomínkovém řízení do jednání vlády	Proceduru řeší čl. 7 Legislativních pravidel vlády
4	Projednání návrhu zákona v Legislativní radě vlády a v Odboru kompatibility	Vypracování odborného stanoviska pro vládu
5	Projednání návrhu zákona ve vládě	Jsou zapracovány připomínky vlády
6	Předložení upraveného návrhu zákona předsedovi vlády k podpisu	Předkládá příslušný ministr
7	Zaslání návrhu zákona předsedou vlády předsedovi Poslanecké sněmovny	Návrh se zasílá v listinné podobě.
8	Projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně	Návrh prochází projednací procedurou s trojím čtením
9	Postoupení projednaného návrhu zákona do Senátu.	Jedno čtení
10	Podpis návrhu zákona prezidentem.	Prezident má právo veta.
11	Zveřejnění zákona ve Sbírce zákonů	Zákon nabývá účinnost dnem vyhlášení

V úvodním kroku je zpracován věcný záměr zákona. Ten vypracovává příslušný ústřední orgán (ministerstvo), jemuž daná problematika věcně náleží. Po vypracování věcného návrhu zákona je tento návrh poslán do meziresortního připomínkového řízení. V připomínkovém řízení jsou ze strany připomínkujících formulovány různé návrhy na změny. Ty mohou mít i podobu rozporu. V takovém případě se problém řeší na úrovni příslušných náměstků, resp. vlády.

Věcný záměr, upravený podle výsledků připomínkového řízení, se zašle k projednání vládě tak, že se po souhlasu osoby, která stojí v čele orgánu, který věcný záměr zpracoval, vloží do elektronické knihovny. V tentýž den příslušný člen vlády zasílá návrh zákona předsedovi vlády. Návrh je zasílán v listinné podobě v počtu 3 výtisků. Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která má obecnou část a zvláštní část.

Vláda má pro podporu své činnosti k dispozici Legislativní radu. Ta studuje věcné návrhy zákonů a podává stanovisko pro vládu ve lhůtě do 30 dnů ode dne, v němž jí byl věcný záměr předložen. Návrh posuzuje i Odbor kompatibility, který zkoumá, zda posuzuje návrh zákona z hlediska jeho slučitelnosti s právem Evropské unie. Za plnou slučitelnost a správnost údajů podle čl. 4 odst. 4 však odpovídá orgán, který návrh zákona vypracoval. Vláda návrh zákona projedná, a v případě že jej schválí, je návrh zákona, schválený vládou ve znění upraveném podle závěrů ze schůze vlády, vládním návrhem zákona. Vládní návrh zákona podepisuje jeho předkladatel (ministr) a zasílá jej k podpisu předsedovi vlády. Poté jej předseda vlády zasílá předsedovi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona je projednáván v trojím čtení. Návrh zákona je ještě před rozpravou a hlasováním projednáván v organizačním výboru a příslušném výboru (např. rozpočtovém) a v poslaneckých klubech. Poté je návrh zákona projednáván v trojím čtení. Jestliže Poslanecká sněmovna vrátí vládě vládní návrh zákona k dopracování nebo vládní návrh zákona zamítne, popřípadě s ním vysloví nesouhlas (§ 90 až 95 zákona č. 90/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), příslušný člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, který návrh zákona vládě předložil, navrhne vládě další postup. Je – li Poslaneckou sněmovnou vládní návrh schválen, postupuje k projednání do Senátu. Ten může návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně k přepracování. Poslanecká sněmovna schvaluje senátní pozměňovací návrhy jako celek. Poslanecká sněmovna může přehlasovat Senátem zamítnutý zákon. Schválí – li Senát návrh zákona, postupuje jej prezidentovi. Pokud prezident návrh podepíše, je tento uveřejněn ve Sbírce zákonů. Jestliže prezident zákon vetuje, pak o případném vrácení hlasuje Poslanecká sněmovna. Je – li prezidentovo veto přehlasováno, zákon platí dnem účinnosti, aniž by jej prezident podepsal.

8.3.1.4 RIA

Předkládá – li vláda návrh zákona, je daný resort, který zpracovává návrh zákona od samého počátku provést tak zvané vyhodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment; RIA). Tato problematika byla začleněna jako explicitní součást reformy veřejné správy a v ČR se vyvíjí především od roku 2005.

Nástroj RIA můžeme chápat jako specifickou aplikací nástrojů ekonomické analýzy (patrně znáte v té souvislosti nástroj CBA) v legislativním procesu. RIA by měla naznačit očekávané nákladové a přínosové dopady uvažované legislativy. Mezi cíli českého projektu zavádění hodnocení dopadů regulace (RIA) zaznívalo:

- číselné vyjádření dopadů,
- diskuze o variantách řešení,
- stanovení cílů a cest, které mají zabezpečit jejich dosažení,
- vláda nebude přijímat návrhy právních předpisů, které zbytečně zatěžují jednotlivé společenské skupiny, aniž by přínosy převažovaly nad zátěží z nich plynoucí.

RIA je trvalou součástí legislativního procesu v ČR od listopadu 2007. Výchozím dokumentem pro českou praxi RIA jsou Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA (dále jen „obecné zásady“), které byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007. Cílem obecných zásad je zlepšit tvorbu regulace s tím, že v rámci procesu její tvorby je nutné zvažovat, zda by nebylo vhodnější využít jiných prostředků regulace, než je regulace právní. V souvislosti se zavedením hodnocení dopadů byla současně novelizována Legislativní pravidla vlády.

Procesní pravidla obecných zásad RIA zakotvila zpočátku **dvoustupňovost analýz regulace** v ČR – tzv. malou a velkou analýzu dopadů regulace. Jejich filozofii můžeme shrnout následovně:

- Malá RIA** měla být provedena u všech návrhů obecně závazných právních předpisů připravovaných podle Legislativních pravidel vlády s uvedenými výjimkami.
- Velká RIA** se měla soustředit především na podrobnou analýzu problému, který byl identifikován v malé RIA, tzn. následuje po malé RIA a má z ní vycházet. Velká RIA měla být dále zpracována u všech návrhů právních předpisů, u kterých to stanoví vláda s ohledem na své priority, a to formou usnesení k jinému souvisejícímu dokumentu, nebo v plánu legislativních prací vlády na příslušné období. Měla být provedena vždy, když malá RIA identifikovala alespoň jeden z následujících kvantitativních nebo kvalitativních dopadů:

Kvantitativní:

- » významné jednorázové dopady ve výši alespoň 30 mil Kč za (i) rok nebo (ii) na jednu skupinu subjektů,
- » kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140 mil Kč.

Kvalitativní:

- » dopady mající za důsledek znevýhodnění některé sociální skupiny a její uplatnění ve společnosti,
- » dopady na hospodářskou soutěž,
- » zásadním způsobem pozmění podmínky fungování trhu/ napravi selhání trhu.

Požadavky na obsah malé a velké RIA, které byly původně stanoveny v českých obecných zásadách RIA, shrnuje níže uvedená Tabulka 4.

Tabulka 4 – Obsahové náležitosti malé a velké RIA (podle dokumentu Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA)

MALÁ RIA	VELKÁ RIA
<p>1. Důvod předložení</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Název (předpisu)</i> • <i>Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností</i> 	<p>1. Důvod předložení</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Název (předpisu)</i> • <i>Identifikace problému (navazuje na malou RIA, identifikace na problémové body navrhovaného řešení, které mají být podrobeny podrobnější analýze)</i>
<p>2. Návrh variant řešení</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“</i> 	<p>2. Návrh variant řešení</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Návrh možných řešení (může být řešena pouze varianta doporučená v malé RIA)</i> • <i>Dotčené subjekty (identifikace všech pravděpodobně přímo či nepřímo dotčených)</i>

<p>3. Vyhodnocení nákladů a přínosů</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>identifikace nákladů a přínosů všech variant</i> (identifikovány musí být jednotlivé skupiny a subjekty, jichž se návrh dotýká) • <i>Konzultace</i> (souhrn realizovaných, včetně nezpracovaných námětů a zdůvodnění) • <i>(Návrh) Implementace a vynucování</i> (včetně harmonogramu, důraz na zajištění prostředků při přenosu činnosti na obce a kraje) • <i>(Stanovení měřítek a indikátorů pro) Přezkum účinnosti</i> 	<p>3. Vyhodnocení nákladů a přínosů</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hodnocení dopadů jednotlivých variant</i> <ul style="list-style-type: none"> » porovnání pravděpodobných nákladů a přínosů všech posuzovaných variant pro jednotlivé skupiny a subjekty » nesmí být opomenuti veřejný sektor, podnikatele, spotřebitelé a občané a ekonomika jako celek) • <i>Konzultace</i> <ul style="list-style-type: none"> » povinnou součástí velké RIA, jak konzultace za účelem získání dat, tak povinné konzultace formou zveřejnění dokumentu na webových stránkách » závěrečná zpráva RIA včetně souhrnnou informací o podnětech, které nebyly zapracovány včetně zdůvodnění • <i>(Návrh) Implementace a vynucování každé varianty</i>
<p>4. Návrh řešení</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Závěrečné shrnutí</i> - obsahující <ul style="list-style-type: none"> » „plusy“ a „mínusy“ variant – pokud je to možné podložené kvantifikovanými ukazateli » doporučenou variantu včetně vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty a způsobu jejich pokrytí » kontakty 	<p>4. Návrh řešení</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení</i> <ul style="list-style-type: none"> » závěrečné shrnutí a stanovení nejvhodnější varianty k řešení problému » vybraná varianta bude rozpracována do návrhu právního předpisu (včetně vyčíslení finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí) • <i>Přezkum účinnosti</i> (rámeček podobný jako u Malé RIA + případně stanovení konce účinnosti právního předpisu) • <i>Kontakty</i>

Zdroj: Autoři na základě původních Obecných zásad RIA.

Rámcové požadavky na analýzy RIA byly změněny v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace RIA z prosince 2011. **Tyto obecné zásady již malou a velkou RIU nerozlišují.** Definují následující klíčové kroky v procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) jsou:

1. Zpracování přehledu dopadů k návrhu právního předpisu
2. Sestavení a schválení návrhu Plánu legislativních prací vlády
3. Zpracování RIA k navrhovanému právnímu předpisu
4. Mezirezortní připomínkové řízení k návrhu právního předpisu včetně zpracované RIA
5. Návrh stanoviska pracovní komise RIA k předloženému hodnocení dopadů regulace

Novelizovaná procesní pravidla RIA vyžadují, aby se RIA zpracovávala na základě „přehledu dopadů“. Ten musí být zpracován vždy a měl by obsahovat vymezení problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, včetně identifikace dotčených subjektů a dopadů navrhované právní úpravy. Součástí by mělo být vyhodnocení alternativních řešení a vyhodnocení důsledků nepřijetí navrhovaného řešení, ze kterého vyplývá, že věc nelze řešit jinak než právní úpravou. Na základě přehledu dopadů se rozhoduje o zpracování, nebo nezpracování RIA. Aktualizované obecné zásady RIA stanovují, že přehledy dopadů se zpracují podle šablon, které jsou uvedeny v přílohách nových Obecných zásad a metodicky rozpracovány v dokumentech, které v současnosti nabízí web <http://ria.vlada.cz>.

Nové Obecné zásady vychází z principu proporcionality, který vymezují následovně: „RIA se zpracovává na principu proporcionalní analýzy, která souvisí s rozdílnou hloubkou a rozsahem analýz při vyhodnocování a kvantifikaci potenciálních dopadů navrhovaného řešení, ale také s celým procesem hodnocení dopadů - rozsahem sběru dat potřebných pro hodnocení dopadů, rozsahem konzultací dotčených subjektů a počtem posuzovaných variant.“ Za určení úrovně (hloubky) analýzy má být odpovědný předkladatel. Podobně jako podle dřívějších obecných zásad musí předkladatel prokázat, že návrh právního předpisu **zkonzultoval s dotčenými subjekty**. Podpůrnou úlohu má zajistit databáze DataKO (seznam konzultujících organizací, který je rovněž k dispozici na webu ria.vlada.cz).

Rozhodování o provedení RIA nové Obecné zásady nastavují následovně:

- O provedení RIA rozhoduje vláda České republiky na základě doporučení pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „pracovní komise“) nebo předseda Legislativní rady vlády.
- Vláda rozhoduje o provedení RIA v rámci schvalování Plánu legislativních prací vlády na příslušný kalendářní rok. Součástí návrhu Plánu legislativních prací vlády je u každého legislativního úkolu informace, zda se ukládá provést RIA, nebo nikoliv.
- Předseda Legislativní rady vlády rozhoduje o provedení RIA u návrhů vyhlášek na základě podkladů zaslaných v termínu stanoveném předsedou Legislativní rady vlády. Obsahem podkladů je souhrn návrhů vyhlášek plánovaných pro vydání na následující kalendářní rok.
- Předkladatel návrhu právního předpisu navrhuje provedení RIA v rámci přehledu dopadů zpracovávaného pro každý návrh právního předpisu. Tento návrh je posouzen pracovní komisí. V případě, že se stanoviska předkladatele a pracovní komise liší a vzniklý rozpor se nepodaří vyřešit na úrovni člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy, předloží se návrh k rozhodnutí vládě a v případě návrhů vyhlášek k rozhodnutí předsedovi Legislativní rady vlády.
- V případě, že je návrh zákona nebo nařízení vlády předkládán mimo Plán legislativních prací vlády, provádí se RIA vždy. O případném neprovedení RIA rozhoduje předseda Legislativní rady vlády na základě žádosti předkladatele, a to na doporučení pracovní komise.
- V případě návrhů vyhlášek zaslaných mimo stanovený termín pro zaslání podkladů se provádí RIA vždy. O případném neprovedení RIA rozhoduje předseda Legislativní rady vlády na základě žádosti předkladatele samostatně.
- Předseda Legislativní rady vlády rozhoduje o neprovedení RIA vždy na základě písemné žádosti předkladatele a zpracovaného přehledu dopadů, a to bezodkladně. Své stanovisko zasílá v elektronické podobě předkladateli návrhu právního předpisu.

Projekt RIA v ČR předpokládá, že obecné zásady budou postupně a podle potřeby upřesňovány zpracováváním „příruček“ pro vyhodnocování jednotlivých typů dopadů nebo pro využívání analytických metod včetně příkladů. Dosud

byly zpracovány Metodika pro určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů a Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy.

V listopadu 2012 byl zahájen dvouletý projekt s názvem Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA).

8.3.2 Ministerstva jako přímí vykonavatelé státní správy

Dalším klíčovým vykonavatelem státní správy jsou ministerstva. Pro ministerstva platí, že jsou vykonavatelé státní správy v určité (dílčí) věcné působnosti. Jejich role je charakteristická následujícími znaky: (viz Tabulka 5).

Tabulka 5 - Charakteristické rysy ministerstev

Rys	Komentář
Centralizace	Centralizovaný orgán pro přímý výkon státní správy
Způsob vedení a obsazování funkcí	Monokratický orgán na čele s ministrem; personálně obsazován výběrem profesionálních úředníků
Produkce normativních aktů	Druhotné normativní akty

Pramen: Autoři

Pro ministerstva je charakteristické, že jsou ústředním orgánem pro přímý výkon státní správy. Počet ministerstev a jejich působnosti jsou dány tzv. kompetenčním zákonem (zákon č. 2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Tento právní předpis byl již více jak šedesátkrát novelizován, přičemž většina novelizací byla provedena od roku 1990.

V čele ministerstva stojí ministr. Ministr je členem vlády. Odpovídá předsedovi vlády, hlavě státu a parlamentu. Ministra jmenuje prezident na návrh předsedy vlády. Ministři jsou jmenováni do čela ministerstva na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny, a to tak že vládoucí politické strany se na základě koaliční dohody sjednají obsazenost jednotlivých ministerstev ministry a náměstky. Náměstci jsou bezprostředními podřízenými ministra. Pro obsazování náměstků platí rovněž politická dohoda koaličních stran. Vedoucí (ředitelé) odborů jsou již odbornými pracovníky, a proto délka jejich setrvání v úřadu není (neměla by být) závislá na volebním cyklu.

Funkce vedoucích odborů (resp. jim analogických funkcí) a dalších níže postavení úředníci jsou profesionálními úředníky ústřední státní správy, kteří jsou na svá místa vybíráni konkursem. Ministerstva mohou vydávat druhotné normativní akty (nařízení, vyhlášky, pokyny), avšak jen na základě zplnomocňujícího zákona (Ústava, čl. 78, odstavec 3). Ústava tedy nedává generální zmocnění k vydávání prováděcích právních předpisů, ale jen stanoví proceduru, aby zákon mohl být proveden vydáním právního předpisu ministerstva. Těmito právními předpisy ministerstva jsou vyhlášky, které mohou být publikovány ve Sbírce zákonů.

Ministerstva mají pravomoc zavazovat v činnosti nižší správní úřady a celky, na které byl výkon státní správy přenesen. Tak například ministerstvo financí může zavazovat v činnosti daňové úřady či celní správu. K zavazování činnosti jsou používány:

- a) vnitřní předpisy (instrukce); ty jsou zveřejňovány ve Věstníku vlády ČR nebo ve věstníku jednotlivých ministerstev
- b) služební příkazy.

Jak pro vnitřní předpisy, tak i pro služební příkazy platí, že působí pouze interně (uvnitř) státní správy.

Hlediska veřejné politiky jsou ministerstva nástrojem k realizaci (resortních) veřejných politik. Z pohledu veřejné ekonomie jsou pak jejich rozpočtové kapitoly nástrojem k alokaci, redistribuci veřejných zdrojů a jedním z nástrojů, jímž lze ovlivňovat stabilitu ekonomiky.

8.3.3 Jiné správní úřady jako přímí vykonavatelé státní správy

Jiné správní úřady jsou rovněž přímými vykonavateli státní správy. Můžeme rozlišit tři základní druhy jiných správních úřadů, a to:

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

8.3.3.1 Správní úřady s celostátní působností řízené vládou

Tyto úřady se nejvíce podobají ministerstvům. Jsou stejně jako ministerstva vyjmenovány i s jejich působnostmi v kompetenčním zákoně. Liší se však v tomto aspektu tím, že jsou kategorizovány jako ústřední správní úřady. Další rozdíl je v tom, že na

jejich čele nestojí ministr, ale vedoucí úřadu, kterého jmenuje vláda nebo prezident republiky. Taktéž se liší věcným zaměřením své činnosti. Správní úřad vykonávají specifickou činnost, která je spjata s účelem založení takového úřadu. Specifika činnosti je přímo vyjádřena v názvu správního úřadu (např. Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Český statistický úřad). Jak je z uvedených příkladů zřejmé, tyto „správní entity“ mají (obvykle) ve svém názvu přímo obsažen název „úřad“ s následným bližším rozlišením specifické věcné činnosti, na kterou je úřad zaměřen. Správní úřady s celostátní působností mají svou vlastní rozpočtovou kapitolu stejně tak, jako ji mají jednotlivá ministerstva. Taktéž mohou vydávat právní předpisy.

8.3.3.2 Správní úřady s celostátní působností řízené ministerstvy

Dalším druhem správních úřadů s celostátní působností jsou ty, které jsou podřízeny některému ministerstvu.

Jsou to monokratické centralizované orgány státní správy, na jejichž čele je vedoucí úřadu. Pracovní pozice jsou v daném úřadě obsazovány profesionálními úředníky na základě výběrového řízení.

Od jiných správních úřadů s celostátní působností přímo řízených vládou se liší tím, že jsou podřízeny příslušnému ministerstvu. Podřízenost je odvozena z věcné příslušnosti dané činnosti. Podřízenost ministerstvům má dopad i na absenci některých pravomocí, které mají jiné správní úřady s celostátní působností řízené vládou. Patří k nim zejména nedisponibilita k vydávání právních předpisů. Tuto pravomoc má ministerstvo, které daný správní úřad řídí. Tak například Česká obchodní inspekce je řízena Ministerstvem průmyslu a obchodu či Česká inspekce životního prostředí je podřízena Ministerstvu životního prostředí. Podřízenost ministerstvům se projevuje i v tom, že správní úřady s celostátní působností řízené ministerstvy nemají (nemusí mít) vlastní rozpočtovou kapitolu. Jejich financování je součástí rozpočtové kapitoly příslušného ministerstva.

8.3.3.3 Správní úřady s omezenou územní působností

Výkon státní správy může být realizován i správními úřady, které mají omezenou územní působnost. Patří k nim okresní úřady, které vykonávaly státní správu ve svých územních obvodech až do svého zrušení ke dni 31.12.2002. Působnost okresních úřadů v oblasti svěřeného výkonu státní správy pak byla rozdělena mezi krajské úřady a obecní úřady s přenesenou působností k výkonu státní správy.

8.3.3.4 Územní správní odborné úřady

Státní správu mohou vykonávat i tzv. územní správní odborné úřady. Jejich vymezení není jednoznačné, jak podrobněji uvádí Hendrych a kol. (2012, s. 121 – 122). Pro tyto úřady (na rozdíl od výše uvedených správních úřadů s omezenou územní působností) je charakteristické, že vykonávají specifickou činnost, k jejímuž účelu byly založeny. Příkladem může být Krajská hygienická stanice. Územní správní odborné úřady jsou projevem vertikální dekoncentrace státní správy. Daná ministerstva (resp. jiné ústřední správní orgány) zřizují k výkonu své činnosti územní složky k výkonu své správní činnosti. Výkon státní správy je pak upraven tak, že tyto územní správní odborné úřady mohou vykonávat správní činnost na daném území a k výkonu státní správy mohou vydávat správní akty (např. formou povolení). Mohou taktéž vykonávat dozorčí a kontrolní činnost. Tyto úřady však nemohou vydávat abstraktní správní akty.

8.3.3.5 Veřejné ozbrojené sbory a veřejné neozbrojené sbory jako vykonavatelé státní správy

Veřejné ozbrojené sbory (např. Policie České republiky) a veřejné neozbrojené sbory (např. Hasičský záchranný sbor), stanoví – li tak zákon, mohou být rovněž přímými vykonavateli státní správy, kdy plní funkci správního dozoru. Tuto činnost vykonávají zaměstnanci daných sborů. Příslušný zákon upravuje činnosti daného sboru a v rámci tohoto zákona jsou stanoveny i práva a povinnosti příslušníků daného sboru k výkonu správní činnosti (resp. k činnosti správního dozoru). Mezi veřejné ozbrojené sbory neřadíme Armádu České republiky. Státní správu v oblasti bezpečnosti a obrany země vykonává ministerstvo obrany. Je to dáno specifikou armády jako mocenského nástroje státu. Armáda České republiky je řízena ministerstvem, resp. prostřednictvím Generálního štábu Armády České republiky. Na čele Generálního štábu Armády České republiky je náčelník Generálního štábu. Z hlediska své funkce je na úrovni náměstka ministra obrany. Náčelník Generálního štábu, na rozdíl od ostatních náměstků, je aktivním vojenským profesionálem v generálské hodnosti. Přímé řízení Armády ČR ministerstvem umožňuje její politickou kontrolu před možným zneužitím armády ke státnímu převratu. Zároveň je činnost armády navázána na krizové plány, na jejichž vypracování a koordinaci se ministerstvo obrany bezprostředně podílí. Ministerstvo obrany vykonává státní správu i prostřednictvím svých územních organizačních útvarů.

8.3.3.6 Prezident jako vykonavatel státní správy?

Mezi vykonavatel státní správy je možné zařadit i prezidenta, přestože se „v odborné literatuře o hlavě státu jako vykonavateli státní správy mluví s jistými rozpaky a výhradami, zejména v parlamentních republikách.“ (Hendrych a kol., 2012, s. 122).

Prezident je vrchním velitelem Ozbrojených sil.

Prezident ČR má dva druhy pravomocí, a to:

- a) pravomoci, kdy k rozhodnutí je potřebná kontrasignace předsedy vlády (nebo jím pověřeného člena vlády)
- b) pravomoci, kdy prezident může vydat svoje rozhodnutí sám bez kontrasignace předsedy vlády, resp. jím pověřeného člena vlády.

Většina prezidentských rozhodnutí z oblasti výkonné moci (státní správy) musí být kontrasignována. Z tohoto důvodu, jak uvádějí autoři publikace Hendrych a kol., vláda je ve většině případů odpovědná za prezidentské akty, a proto „nelze o prezidentovi jednoznačně prohlásit, že je vykonavatelem státní správy, byť v omezeném rozsahu, ale se stejnou odpovědností, jaká se přičítá jiným vykonavatelům.“ (Hendrych a kol. (2012, s. 122).

Prezident má právo milosti. Právo milosti je specifickým právem hlavy státu. Rozlišujeme všeobecnou milost a individuální milost.

Vedle práva milosti má prezident právo na individuální akty milosti. K nim patří:

- a) abolicie (příkaz k nezahájení nebo přerušování trestného stíhání),
- b) agraciace (příkaz k odpuštění nebo zmírnění pravoplatně uloženého trestu),
- c) zahlazení odsouzení (obvykle s předchozí podmínkou abolicie nebo agraciace).

Zmíněná prezidentská práva jsou v současné době v ČR předmětem diskuse. Kritici v ní spatřují pozůstatek feudálního práva panovníka, který je v parlamentní republice pozůstatkem minulosti.

8.3.3.7 Nezávislé správní úřady

Státní správu vykonávají i státní úřady, které existují mimo organizační soustavu řízenou vládou. Jsou to nezávislé správní úřady. Ty mají dva základní charakteristické rysy. Jsou orgány výkonu státní správy, a zároveň jsou nezávislé. Nezávislost těchto úřadů na vládě se projevuje v tom, že nejsou vládě podřízeny, a nejsou podřízeny ani žádnému ministerstvu. To znamená, že vláda, ani žádné ministerstvo či jiný správní úřad nemohou tyto nezávislé úřady úkolovat. Jedná se tedy o funkční nezávislost. Nezávislost na vládě a jiných ministerstvech se projevuje i v tom, že tyto úřady mají samostatnou rozpočtovou kapitolu ve státním rozpočtu, z níž je financována jejich

činnost. Příkladem tohoto druhu nezávislých správních úřadů jsou Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů.



Otázky a úkoly:

- Komentujte strukturu ústřední správy v ČR.
- Jaké je postavení Vlády ČR v systému veřejné správy?
- Jaké dva druhy ústředních úřadů rozlišuje kompetenční zákon?
- Jaké obecné zásady činnosti ústředních úřadů najdeme v kompetenčním zákoně.
- Jakou roli plní Úřad vlády? Jakou měl Úřad vlády dříve roli v reformě a modernizaci veřejné správy? (využijte i znalosti z dřívější přednášky o reformě veřejné správy v ČR)
- Co předpokládá aktuální česká metodika zavedení RIA?
- Jaké jsou obecné charakteristiky ministerstev?
- Prostudujte si Ústavu České republiky a komentujte pasáže těch subjektů, které provádějí výkon státní správy v ČR.
- Prostudujte si tzv. kompetenční zákon a podejte analýzu soudobého stavu výkonu státní správy prostřednictvím ústředních orgánů státní správy ČR.
- Doplnující otázky k legislativnímu procesu (využijte aktuální verzi Legislativních pravidel vlády, zejména Část první a druhou, případně konkrétní podoby návrhu vámi vybraného zákona)
 - » Co je věcný záměr zákona?
 - » Jaká je úloha důvodové zprávy v legislativním procesu ČR? Co má být obsahem obecné a zvláštní části? Co je součástí vládního návrhu zákona?
 - » Jaká je úloha Legislativní rady vlády v legislativním procesu ČR a v praxi RIA? Za co je odpovědná Komise pro hodnocení dopadů regulace (využijte informací na webu ria.vlada.cz a také výroční zprávy o činnosti Legislativní rady vlády).

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Organizace veřejné správy	Státní správa	Ústřední správa
Vykonavatelé státní správy	Přímý výkon státní správy	Nepřímý výkon státní správy
Delegování výkonu státní správy	Přenesená působnost	Propůjčení výkonu státní správy
RIA	Legislativní pravidla vlády	

Použitá literatura:

- ARMSTRONG, M., STEPHENS, T. Management a leadership. Praha: Grada Publishing, a. s., 2008, ISBN 978-80-247-2177-4.
- BRYSON, J. M. Strategic Planning and Management. In Handbook of Public Administration. London: SAGE Publications Ltd, 2003, ISBN 0-7619-7224-2.
- CABINET OFFICE. Executive Agencies: A Guide for Departments. October 2006, online <http://www.civilservice.gov.uk/documents/pdf/public_bodies/exec_agencies_guidance_oct06.pdf> (přistoupeno 7. 10. 2008),
- HAVLAN, P. A KOL. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a. s. 2010, ISBN 978-80-7201-796-6.
- HENDRYCH, D. et al. Správní právo – obecná část. Praha: C. H. Beck 2003.
- HORVÁTH & PARTNER (Hrsg.) Balanced Scorecard v praxi. Praha: Profess Consulting s. r. o., 2002.
- HUGHES, O. E., Public Management and Administration - An Introduction. New York: Palgrave MacMillan 2003.
- KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex 2007.
- KROUPA, J. Problém tzv. vnitřních organizačních jednotek organizační složky státu. Veřejná správa, 2005, č. 37, s. 12, 21 a 22.
- KROUPOVÁ, H. Nová Finanční správa České republiky: návod k použití, Veřejná správa, 4/2013, s. 18 - 22.
- LANDSBERGEN, D., OROSZ, J. F. Why public managers should not be afraid to enter the „gray zone“: strategic management and public law. Administration & Society, vol. 28, no. 2, August 1996, pp. 238-265.
- MÁŠA, M. Efektivnost veřejné správy a správní věda (Vybrané kapitoly). Brno: MU 2001.
- MATULA, M. Funkce státu a koncepce decentralizace. Právník, 2006, č. 2, s. 140 – 143.
- OECD. Distributed Public Governance – Agencies, Authorities and Other Government Bodies, 2002, online <<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4202111E.PDF>> (přistoupeno 7. 10. 2008).
- OECD. Koordinace v centru vlády: funkce a organizace úřadu vlády (příklad Úřadu vlády). OECD: SIGMA 2004.
- OFFICE OF PUBLIC SERVICES REFORM. Better government services: Executive agencies in the 21st century, online <<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/opsr-agencies.pdf>> (přistoupeno 7. 10. 2008).
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C.H. Beck 2003.
- SEDLÁČKOVÁ, H., BUCHTA, K. Strategická analýza. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck 2006, ISBN 80-7179-367-1.
- SKOK, J., E. Toward a Definition of Strategic Management for the Public Sector. In The American Review of Public Administration 1989; 19; 133, s. 136 - 137.
- ÚŘAD VLÁDY. Analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě, 2005a.
- ÚŘAD VLÁDY. Dotazníkové šetření ke zmapování stavu horizontální komunikace - souhrnná zpráva. 2005b.

V textu zmíněná legislativa.

9 EKONOMICKÉ ASPEKTY ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY. (ÚVOD DO PROBLÉMU REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI ROZPOČTOVÁNÍ)

František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je poskytnout studentům klíčové informace z oblasti praxe veřejných financí v České republice. V kapitole je vymezen vztah mezi veřejným sektorem, veřejnou správou a veřejnými financemi, je vysvětlen dopad orientace vlády na vydajovou stránku rozpočtu a prioritou financování. Pozornost je věnována problematice rozpočtování, včetně cílově orientovanému rozpočtování.

Časová zátěž: Xh (samostudium a příprava otázek a úkolů)

9.1 ÚVOD DO PROBLÉMU

Pro fungování veřejné správy je potřebné mít k dispozici zdroje. Jedněmi z nich (vedle personálu a věcných zdrojů) jsou finanční zdroje. Protože vlastníkem a alokátozem těchto zdrojů je veřejnost, označujeme je termínem „veřejné finance.“ V podmínkách ČR prochází přerozdělováním téměř polovina vytvořeného HDP. Je právě systém veřejné správy (jako způsobu organizování a spravování veřejného sektoru), v němž se rozhoduje o alokaci veřejných zdrojů, produkci veřejných statků a veřejných služeb či o jejich nákupu pro veřejnost. O zaměření a rozsahu jejich poskytování se rozhoduje v rámci systému veřejné správy a veřejných politik.

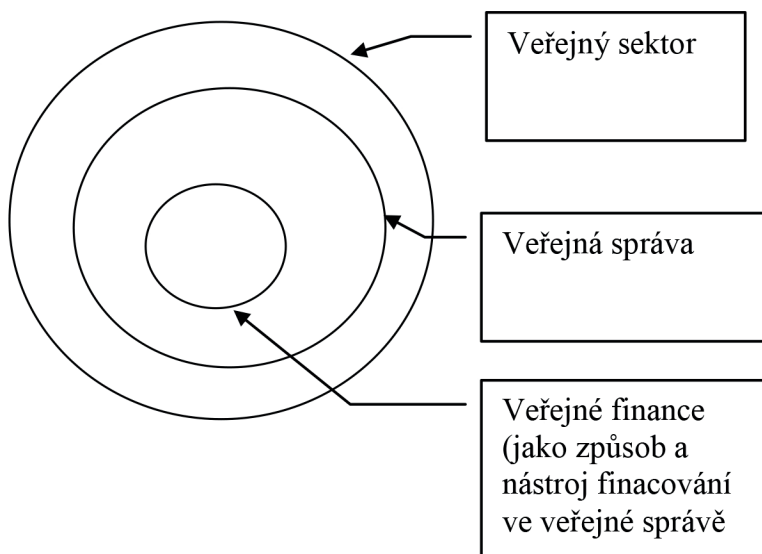
Mezi veřejnou správou, veřejnými politikami a veřejnými financemi existuje systémové propojení – veřejná správa je způsobem organizování a spravování veřejného sektoru, veřejné politiky stanovují veřejné potřeby a cíle, veřejné finance jsou nástrojem k finančnímu krytí cílů veřejných politik a veřejné správy.

Veřejné finance jsou institucionálně obsaženy ve veřejných rozpočtech. V nich si na straně příjmové a na straně výdajové můžeme « přechít » informaci o tom, jak ekonomicky funguje veřejná správa. Veřejné finance jsou tedy finančním obrazem veřejné správy. Informace související s monitorováním cílů rozpočtové politiky jsou zdrojem pro hodnocení účinnosti rozpočtové politiky a zároveň i jedním z ukazatelů ekonomického fungování veřejné správy. Současně analýzou příjmové a výdajové stránky veřejných rozpočtů získáváme informaci o sociálně politickém zaměření veřejných politik a veřejné správy. Veřejné finance se tak stávají nástrojem veřejné (vládní) politiky k řízení společnosti i prostředkem veřejné kontroly financování ve veřejné správě.

9.2 VEŘEJNÝ SEKTOR, VEŘEJNÁ SPRÁVA A PROBLÉM FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH AKTIVIT

Klíčovými pojmy v této kapitole jsou « veřejný sektor, » « veřejná správa » a « veřejné finance.» Vztah mezi uvedenými pojmy ukazuje obrázek 1.

Obr. 1 - Veřejný sektor, veřejná správa, veřejné finance



Zdroj: autoři

Jak je z obrázku zřejmé, nejjobecnějším pojmem je « veřejný sektor ». Veřejným sektorem sektorem rozumíme tu « část společenské reality », která se nachází ve veřejném vlastnictví, v níž se z politického hlediska rozhoduje veřejnou volbou a probíhá v něm veřejná kontrola, přičemž účelem fungování veřejného sektoru je naplňování veřejného zájmu a správa věcí veřejných.

Veřejná správa je organizační a funkční formou, jak je učleněn veřejný sektor. Veřejná správa utváří dva podstatné podsystémy veřejného sektoru – a to státní správu a samosprávu.

K fungování veřejné správy jsou potřebné veřejné finance. Veřejné finance jsou nástrojem pro krytí všech aktivit, které má veřejná správa stanoveny zákony. Vztah mezi veřejným sektorem, veřejnou správou a veřejnými financemi ukazuje následující tabulka.

Tab. 1 - Vztah mezi veřejným sektorem, veřejnou správou a veřejnými financemi

Vztah mezi veřejným sektorem, veřejnou správou a veřejnými financemi	Komentář
Systémový	Veřejný sektor je podsystémem smíšené ekonomiky. Veřejná správa organizačně a funkčně uspořádává veřejný sektor způsobem, který stanovují zákony. Veřejné finance jsou zdrojem (fondem) a nástrojem pro financování veřejných aktivit.
Správní	Veřejný sektor je spravován veřejnou správou, kterou tvoří podsystém státní správy a podsystém samosprávy. Učlenění veřejné správy odpovídají i dva základní druhy veřejných rozpočtů (rozpočty státní správy a rozpočty samospráv).
Institucionální	Ve veřejném sektoru existují dva základní druhy institucí – a to instituce státní (např. ministerstva) a instituce samosprávné. Ty mají (v souladu s rozpočtovými pravidly) k dispozici určité zdroje k výkonu státní správy a samosprávy.

Vztah mezi veřejným sektorem, veřejnou správou a veřejnými financemi	Komentář
Vlastnictví	Ve veřejném sektoru existuje veřejné vlastnictví, a to ve formě státního vlastnictví a vlastnictví samospráv (vlastnictví samosprávných celků, či vlastnictví obcí). Nakládání a veřejné spravování tohoto majetku upravují patřičné zákony (o státním majetku, o krajích a o obcích).
Kritérium rozhodování	Kritériem rozhodování ve veřejném sektoru a veřejné správě je veřejný zájem. Jedná – li se o monokratický orgán (např. ministerstvo), rozhoduje jedinec. Jiné orgány (např. vláda) rozhodují ve sboru (hlasováním). V takovém případě se používají většinová rozhodovací pravidla. O veřejných financích se obvykle rozhoduje hlasováním (viz např. scvalování rozpočtu).
Financování veřejných aktivit	Veřejná správa má zákonem stanovené úkoly a cíle, které musí realizovat. Jejich finanční krytí je realizováno ze soustavy veřejných rozpočtů.

Zdroj: autoři

Veřejný sektor tvoří spolu s privátním sektorem systém smíšené ekonomiky³⁸. Pro veřejný sektor je charakteristické, že v něm vystupují dva druhy aktérů (činitelů), a to aktéři státní správy a aktéři samosprávy. Jejich role je upravena zákony. K nim zejména patří tzv. kompetenční zákon³⁹, který upravuje působnosti vládních institucí (zejména ministerstev), zákon o zřízení krajů⁴⁰ a zákon o obcích⁴¹, které upravují fungování samosprávy.

Aktéři veřejného sektoru se rozhodují na základě tzv. veřejného zájmu. Součástí rozhodování o realizaci veřejného zájmu je prozkoumání způsobů, jakým způsobem budou uvažované aktivity financovány.

38 Proporce mezi privátním a veřejným sektorem se nejčastěji měří velikostí veřejných výdajů (výdajů vynaložených z veřejných rozpočtů) ve vztahu k vytvořenému HDP. Typicky liberální země (např. USA) vynakládají na veřejné výdaje cca 35 % HDP; sociálně orientované země (skandinávské státy) kolem 60 %. Veřejné zdroje jsou získávány především z daňových příjmů.

39 Zákon č. 2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších úprav.

40 Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích ve znění pozdějších předpisů.

41 Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích ve znění pozdějších předpisů.

9.2.1 Instituce veřejné správy, veřejná politika a veřejné finance

Ve veřejné správě působí řada institucí. Patří k nim zejména Vláda České republiky jako exekutivní orgán. Vláda je parlamentu odpovědná za realizaci přijatých zákonů a za plnění přijatého vládního programu. Vláda vytyčuje vládní program na dané období, formuluje cíle jednotlivých veřejných politik, tvoří dokumenty k realizaci daných cílů, transformuje je do podoby veřejných výdajových programů a předkládá v parlamentu návrhy na způsob jejich financování.

Významnou roli ve fungování veřejné správy mají jednotlivé ústřední orgány a z nich zejména ministerstva. Činnost ústředních orgánů státní správy je upravena kompetenčním zákonem. Jednotlivá ministerstva jsou odpovědná za realizaci jednotlivých veřejných politik. Jimi rozumíme tzv. sektorové politiky (Rektořík a kol. 2008), jako jsou například bezpečnostní politika či zdravotní politika.

K realizaci veřejných politik jsou potřebné zdroje. Jejich získáváním a alokací se zabývá rozpočtová politika. Za realizaci rozpočtové politiky v daném resortu odpovídá správce rozpočtové kapitoly. Správcem rozpočtové kapitoly je příslušný ministr (respektive nejvyšší představitel daného ústředního úřadu), který zastupuje danou rozpočtovou kapitolu „navenek“. Odpovídá parlamentu za sestavení návrhu rozpočtu a po jeho schválení parlamentem za hospodárné, efektivní a účelné využití veřejných výdajů. Každý správce rozpočtové kapitoly je ze zákona povinen doložit ekonomicky racionální nakládání s veřejnými zdroji. Tuto povinnost mu ukládá zákon o finanční kontrole⁴². Vnější kontrolu (respektive audit) veřejných výdajů realizuje Nejvyšší kontrolní úřad.

Za „vnitřní“ spravování dané rozpočtové kapitoly je ministři odpovědný ekonomický náměstek ministra. Ten odpovídá ministři za sestavení návrhu dané kapitoly státního rozpočtu, za její vedení po čas rozpočtového období i za vypracování státního závěrečného účtu dané kapitoly.

Klíčovou roli mezi ministerstvy (z hlediska veřejných financí) má Ministerstvo financí. To je odpovědné za realizaci rozpočtové politiky. Působnosti Ministerstva financí jsou stanoveny kompetenčním zákonem. Na čele Ministerstva financí stojí ministr financí, který zároveň bývá i místopředsedou vlády. Ministr financí mimo jiné odpovídá za sestavení státního rozpočtu, za racionální ekonomické nakládání se zdroji a za vypracování státního závěrečného účtu. Ministerstvo financí rovněž metodicky vede ostatní rozpočtové kapitoly s ohledem na spravování veřejných financí. V případě samosprávy plní „roli regionálního či místního parlamentu“ krajská či obecní zastupitelstva. Ta pro-

42 Jedná se o zákon č.320/2001 Sb. o finanční kontrole ve znění pozdějších úprav.

jednávají a schvalují rozpočet příslušné samosprávy. Na jeho základě realizují výkonné samosprávné orgány výdajové cíle. Řídí se přitom ustanoveními zákona o obcích a zákona o krajích.

Také v případě samosprávných orgánů mají tyto povinnost realizovat výdajové aktivity tak, aby byly prováděny hospodárně, efektivně a účelně. Ke kontrole financování si samospráva (v souladu se zákonem o obcích a zákonem o krajích) zřizuje kontrolní orgány. Veřejné výdaje realizované na úrovni samosprávy však nepodléhají kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu však mohou být kontrolovány ty veřejné výdaje, která byly samosprávě poskytnuty (např. ve formě dotací) ze státního rozpočtu.

9.2.2 Veřejná politika, veřejná správa a rozpočtová politika

Veřejná správa má stanovené působnosti v příslušných zákonech. Zákony (jako obecné normy) podrobně nestanovují, jak mají být stanovené působnosti (« úkoly ») vykonávány. Zákony vymezují toliko rámcový legislativní rámec a pravidla, v nichž se musí jednotliví aktéři veřejné správy pohybovat, aby jednali v souladu se zákonem. Obsah a zaměření, jakým způsobem se budou jednotliví aktéři pohybovat, je pak již záležitostí veřejné politiky (veřejných politik). V ní jsou obsaženy programové cíle vlády a cíle jednotlivých veřejných politik. K realizaci vládních programových cílů jsou potřebné finanční zdroje. Hovoříme o tom, že veřejné politiky jsou zvěčňovány právě prostřednictvím veřejných rozpočtů. Z obsahu a zaměření rozpočtové politiky (zejména z analýzy jednotlivých veřejných příjmů a veřejných výdajů) můžeme relativně spolehlivě zjistit, jaké programové cíle daný subjekt veřejné správy má a jak tyto cíle plní. Tak například vláda při svém nástupu do funkčního období předstupuje před Parlament a veřejnost s programovým prohlášením. Z údajů ve veřejném (v tomto případě státním) rozpočtu můžeme zjistit, nakolik vláda dané cíle plní či splnila. Veřejný rozpočet totiž, jak svojí příjmovou, tak i výdajovou stránkou vypovídá o činnostech vlády. Na straně výdajů můžeme zjistit, jaké veřejné statky a veřejné služby vláda pořizuje, jaké provádí investice, a také zjistit, « kde na krytí těchto aktivit bere peníze », zda sestavuje vyrovnaný rozpočet či sestavuje deficitní rozpočet. Ze struktury, obsahu a zaměření rozpočtu můžeme získat informaci o tom, jak vláda (resp. daný subjekt veřejné správy) spravuje věci veřejné. Analýza rozpočtu vypovídá o sociálně politické orientaci vlády. Tato sociálně politická orientace vlády má podstatný vliv na financování ve veřejné správě, jak ukazuje tabulka.

Tab. 2 - Dopad orientace vlády na výdajovou stránku rozpočtu a prioritu financování

Sociálně politická orientace vlády	Dopad na výdajovou stránku veřejných rozpočtů	Priorita veřejného financování
Liberální	Přísně selektované veřejné výdaje (např. čisté veřejné statky)	Pouze nejnnutnější veřejné výdaje. Priorita financování odpovídá principu tzv. kompenzace poslední volby voliče
Konzervativní	Cílový přístup	Spoluúčast občana a veřejné správy na financování veřejných statků a služeb. Priorita financování odpovídá tzv. kompenzaci první volby voliče (občana)
Sociální (socialistický)	Rozsáhlé („plošné“) veřejné výdaje. Tendence k deficitnímu rozpočtování.	Priorita financování odpovídá tzv. garanci první volby voliče (občana)

Zdroj: autor

Sociálně politická orientace vlády podstatně ovlivňuje jak příjmovou tak i výdajovou stránku veřejných rozpočtů. Liberálně orientovaná vláda považuje za základní hodnotu občana „svobodu jedince“ a právo občana na soukromé vlastnictví. Úlohou veřejné správy, resp. státu je tato práva garantovat. Proto také mají subjekty veřejné správy co nejméně zdaňovat daňové poplatníky, protože zdaňování je zásah do individuálních práv občana. Na straně výdajů pak mají být z veřejného rozpočtu financovány jen nezbytné veřejné statky a veřejné služby, kde existuje zájem společnosti na jejich fungování (jako je například obrana, účinné fungování vlády). Zároveň mají subjekty veřejné správy zasahovat jen tam, kde se jednotlivci ne vlastní vinou dostávají do mezních životních situací (takzvané poslední volby). Vláda má v takovém případě zasahovat v prospěch daných jedinců. Jak je zřejmé, liberálně orientovaná vláda prosazuje úsporné veřejné výdaje a jim odpovídající příjmovou (daňovou) politiku. Typickou liberální zemí jsou USA.

Opačný přístup volí socialisticky orientovaná vláda. Ta za základní hodnotu občana považuje rovnost všech jedinců. Vychází z předpokladu, že lidé jsou buď „od přírody rovni“, případně jsou rovni jako bytosti stvořené bohem. Úlohou vlády je pak tuto rovnost garantovat. Jestliže v reálném životě dochází k porušení této rovnosti, má vláda oprávnění tuto nerovnost redistribucí napravovat. Sociálně orientované vlády

jsou proto za štědré veřejné výdaje, bohaté transfery a široké (plošné) poskytování veřejných statků a veřejných služeb. Takto orientované vlády pak vycházejí vstříc ve financování tzv. prvních voličských preferencí, tedy toho, co občané ve volbách do zastupitelských orgánů považují za svoji nejvyšší prioritu. Takovýto sociálně politický přístup vlády se projevuje v rozsáhlých veřejných výdajích (viz např. skandinávské státy) a také tendencí k deficitně sestavovaným rozpočtům.

Určitým „mezistupněm“ mezi liberálním a socialistickým přístupem je konzervativní přístup. V něm se vláda podílí svojí účastí na financování prvních voličských priorit, avšak předpokládá se spoluodpovědnost občana na financování. Financování z veřejných rozpočtů je tedy cílené a nikoliv plošné (univerzální). Míří ke konkrétním cílovým skupinám.

Jak je zřejmé, veřejný rozpočet je nástrojem k finančnímu krytí jednotlivých cílů vládních politik, přičemž z hlediska rozsahu veřejných výdajů v podstatné míře závisí na tom, jaké programové cíle si vláda klade a jak je předpokládá financovat. Obsahové zaměření a sociálně politická orientace vlády a jí proklamovaná veřejná politika (proklamované veřejné politiky) tak v podstatné míře ovlivňují velikost i strukturu rozpočtu. Zároveň můžeme z analýzy věcného zaměření rozpočtu získat hodnověrné informace o tom, jaké aktivity (cíle) vláda ve skutečnosti realizovala, jaké výdaje na ně byly vynaloženy a jaké efekty byly ve skutečnosti vynaloženými výdaji dosaženy. Veřejný rozpočet se tak stává nástrojem ke kontrole efektivnosti a účinnosti veřejných politik.

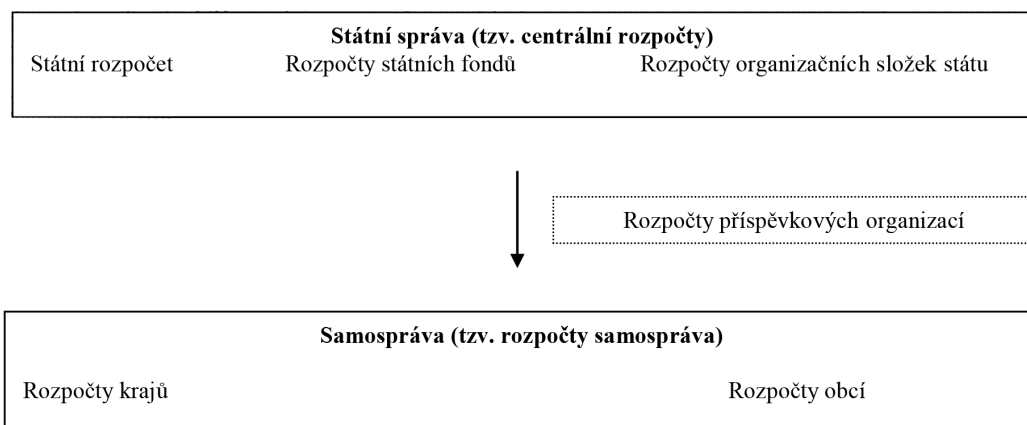
9.2.3 Veřejné rozpočty jako finančně institucionální obraz veřejné správy

Na samotnou veřejnou správu můžeme nahlížet z organizačního hlediska (mající dva klíčové podsystemy státní správu a samosprávu), jakož i z funkčního (činnostního) hlediska, kdy se ptáme, jaké působnosti jsou pro daný prvek veřejné správy charakteristické. S ohledem na uvedenou skutečnost rozlišujeme centrální (správní) a samosprávnou úroveň veřejných rozpočtů. Toto rozlišení je odvozeno od úrovní (rovin) veřejné správy.

V ČR podmínkách ČR rozlišujeme dvě základní roviny veřejné správy, státní správu a samosprávu. Těmito dvěma rovinám odpovídají i analogické úrovně veřejných rozpočtů v ČR. Veřejné rozpočty tvoří tzv. veřejnou rozpočtovou soustavu.⁴³ Její strukturu přibližuje následující schéma.

⁴³ Jejich podrobný věcný popis čtenář nalezne např. v publikacích Hamerníková, Maaytová (2007), Peková (2005) či Nahodil (2008).

Obr. 2 - Struktura veřejné rozpočtové soustavy



Zdroj: autoři

V ČR tvoří základní prvky veřejné rozpočtové soustavy státní rozpočet, rozpočty státních fondů, rozpočty organizačních složek státu, rozpočty příspěvkových organizací a rozpočty územní samosprávy. Ústřední roli v systému rozpočtů hraje státní rozpočet. Jeho prostřednictvím centrální vláda kryje cíle jednotlivých vládních (veřejných) politik.

Do centrální roviny patří i státní fondy. Jimi vláda rozpočtově kryje specifické (účelově stanovené) cíle související s působností daného fondu. Státní fondy existují ve formě tzv. mimorozpočtových (parafiskálních) státních fondů. V současné době k nim v ČR patří Státní fond kultury, Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení, Státní intervenční zemědělský fond. Do soustavy mimorozpočtových fondů patří i rozpočty zdravotních pojišťoven.

Na centrální úrovni působí i účelové vládní agentury. K nim např. patří Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, a.s., Exportní garanční pojišťovací společnost, a.s., Česká exportní banka, Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s., Agentura pro rozvoj podnikání, Regionální rozvojový fond. Ty realizují činnosti, z nichž jsou kryty výdaje související s účelem, k němuž byly založeny. Pro výdaje centrální vlády platí, že na rozdíl od výdajů samosprávy (vyjma dotací samosprávám ze státního rozpočtu), že podléhají kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu.

Také vlády na úrovni samosprávy (kraje, obce) sestavují pro realizaci svých programových cílů rozpočty. Rovněž samosprávy mohou zakládat mimorozpočtové fondy. Tak například na úrovni obcí může existovat památkový fond. Počet, struktura a účel (a tedy i název) takového fondu závisí na rozhodnutí obecního zastupitelstva⁴⁴. Informace o rozpočtu

44 Problém financování samosprávy podrobně viz Peková, Pilný, Jetmar (2005).

Prostřednictvím veřejných rozpočtů je v ekonomicky vyspělých zemích přerozdělována přibližně polovina vytvořeného HDP. Podle údajů EUROSTAT byly v zemích EU (EU-27) v roce 2012 celkové vládní výdaje ve výši 49,3 % HDP, z toho výdaje na úrovni místních vlád (obcí a krajů) představovaly 11,8 % HDP. V České republice činily v roce 2012 tyto výdaje 44,6 % HDP, přičemž výdaje na úrovni obcí a krajů představují 10,2 % HDP. Pro srovnání má Slovensko tyto výdaje ve výši 6,3 % HDP, Slovinsko 9,6%, Maďarsko 9,0 %, Polsko 13,4 %, Rumunsko 9,6%.

Při analyzování výdajů a příjmů veřejných rozpočtů v ČR je možné použít data, která jsou k dispozici na Ministerstvu financí ČR. V rámci projektu Integrovaného informačního systému státní pokladny /IISSP/ byl k 1. 1. 2010 zahájen provoz Centrálního systému účetních informací státu /dále jen CSÚIS/, který vytváří datovou základnu účetních záznamů a finančních údajů předkládaných povinnými účetními jednotkami pro potřeby státu podle vyhlášky č. 383/2009 Sb. (technická vyhláška o účetních záznamech). Roční údaje vybraných účetních záznamů a finančních údajů z CSÚIS jsou předmětem prezentačního systému ÚFIS, jehož aplikace zprostředkovávají uživatelům jejich zobrazení ve tvaru odpovídajících příloh vyhlášek č. 410/2009 Sb. a č. 449/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

9.2.4 Pohledy na fungování veřejného rozpočtu ve veřejné správě

9.2.4.1 Bilanční pohled na veřejný rozpočet. Dopad rozpočtové bilance na fungování veřejné správy

Fungování veřejných rozpočtů v systému veřejné správy můžeme zkoumat z různých pohledů. Jedním z nich je bilanční pohled, kdy sledujeme tok příjmů (vstupy) a tok výdajů (výstupy). Poměr mezi veřejnými příjmy (vstupy) a veřejnými výdaji (výstupy) je jedním z ukazatelů efektivnosti fungování veřejné správy. Bilance je výsledným vztahem mezi rozpočtovými příjmy a rozpočtovými výdaji. Označme:

P = příjmy veřejného rozpočtu,

V = výdaje veřejného rozpočtu.

Mohou nastat celkem tři bilanční případy:

1. Jestliže $P < V$, pak se jedná o deficitně sestavený rozpočet, neboť veřejné výdaje nejsou dostatečně kryty veřejnými příjmy.
2. Jestliže $P = V$, pak je rozpočet sestaven jako vyrovnaný. Všechny vládní aktivity daného rozpočtového roku (vyjádřené veřejnými výdaji), jsou kryty veřejnými příjmy.

3. Jestliže $P > V$, pak jsou příjmy vyšší nežli veřejné výdaje. Jedná se tedy o přebytečně sestavený rozpočet.

Obecně platí, že rozpočtová bilance vypovídá o finančním hospodaření vlády a také o stavu veřejných financí, resp. vypovídá o „finanční kondici veřejné správy“.

9.2.4.2 Veřejný rozpočet jako finanční plán. Rozpočet jako finanční obraz vypovídající o fungování veřejné správy

Na veřejný rozpočet je možné nahlížet i jako na dané rozpočtové období. Tím získáváme obraz o činnostech, aktivitách a cílech veřejné správy. Rozpočet jako finanční plán je finančním obrazem plánovaných činností veřejné správy na daný rozpočtový rok. Rozpočet je nástrojem krátkodobého plánování. Tím se rozumí skutečnost, že veřejný rozpočet obsahuje na dané rozpočtové období (daný rok) cíle výdajových aktivit, získávání zdrojů (ve formě veřejných příjmů), jejich zamýšlenou alokaci (ve formě veřejných výdajů) a užití (ve formě poskytovaných veřejných statků a veřejných služeb). Veřejný rozpočet je tak plánem zamýšlených veřejných příjmů určených ke krytí výdajových aktivit potřebných na realizaci plánovaných cílů, záměrů a opatření daných subjektů veřejné správy. Ze struktury veřejného rozpočtu tak můžeme získat informaci o tom, z jakých druhů veřejných příjmů vláda sestavuje rozpočet, jaká odvětví a rozpočtové kapitoly jsou financovány a jaké ekonomické druhy veřejných výdajů jsou veřejnou správou realizovány. Informace na straně veřejných příjmů vypovídá o tom, z jakých zdrojů daný subjekt veřejné správy získává veřejné příjmy. Z veřejných příjmů jsou pak kryty veřejné výdaje. Ze struktury výdajů pak získáváme významnou informaci o tom, jaké aktivity daný subjekt veřejné správy v rozpočtovém roce realizuje. Tak například ze struktury státního rozpočtu můžeme na straně výdajů získat následující strukturovanou informaci. První je informace, jaké aktivity vláda v daném rozpočtovém roce realizuje a finančně kryje. Tuto informaci podává členění státního rozpočtu do jednotlivých kapitol. Z rozpočtu „vyčteme“, které kapitoly priority a jaké jsou jednotlivé ukazatele příjmů a výdajů.

Druhá strukturovaná informace se týká členění veřejných výdajů podle jednotlivých odvětví. Rozlišujeme tato odvětvová členění veřejných výdajů: zemědělství a lesní hospodářství, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, bezpečnost a právní ochrana a všeobecnou pokladní správu. Také tato struktura rozpočtu podává důležitou informaci o činnosti vlády. Vypovídá o tom, jaké priority si vláda staví a jaký je sociálně politický obsah a zaměření její veřejné a rozpočtové politiky.

Třetí informaci získáme z ekonomické klasifikace výdajů. Podle ekonomické klasifikace s výdaje člení na druhy podle jednotlivých transakcí (běžné výdaje, kapitálové výdaje), jimiž vláda realizuje cíle vládních politik. Proporce mezi běžnými výdaji a kapitálovými výdaji poskytuje informaci, nakolik vláda uvažuje strategicky o budoucím vývoji společnosti, zdali klade důraz na běžnou spotřebu na úkor budoucího vývoje (kapitálových výdajů).

9.2.4.3 Procesní pohled na veřejný rozpočet. Sestavování rozpočtu

Rozpočet je připravován, schvalován a spravován v určité časové posloupnosti, která je obsahem tzv. rozpočtového procesu. Rozpočtový proces je upraven právními předpisy. V podmínkách ČR k relevantním předpisům k sestavování rozpočtů a k řízení veřejných výdajů patří pro oblast státního rozpočtu zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Na úrovni samosprávy se sestavování a správa rozpočtu řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Kontrola vynaložených veřejných výdajů se řídí zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Příprava a realizace státního rozpočtu je rozložena do několika etap a činností, které stanovuje zákon č. 218/2000 S. o rozpočtových pravidlech (§8b). Státní rozpočet je sestavován ve střednědobém výhledu, tj. jako rozpočet na daný rok s **výhledem** dvou bezprostředně po sobě následujících let. Střednědobý výhled obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu státních fondů na jednotlivá léta. Střednědobý výhled vypracovává ministerstvo financí v součinnosti s ostatními správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy. Návrh je předkládán vládě, která jej projednává do 30.4.

Ministerstvo financí předkládá vládě (do 31. 5.) návrh příjmů a výdajů státního rozpočtu v členění podle kapitol, návrh částek střednědobého výdajového rámce, návrh střednědobého výhledu příjmů a výdajů státního rozpočtu a státních fondů v členění podle kapitol a státních fondů. Vláda pak tyto dokumenty projedná a schválí do 20.6. Do 30. 6. pak ministerstvo financí oznámí vládou schválené částky příslušným správcům kapitol a státních fondů.

Na základě částek oznámených ministerstvem financí jednotlivým správcům kapitol poté správci kapitol sestavují návrh rozpočtu svých kapitol na další rok a pro návrh střednědobého výhledu sestaví návrh příjmů a výdajů svých kapitol. Tyto výstupy odevzdávají do 31. 7. ministerstvu financí. Ministerstvo financí předloží návrh zákona o státním rozpočtu na další rok a návrh střednědobého výhledu vládě do 31. 8. běžného roku.

Vláda předkládá do 30. 9. běžného roku návrh zákona o státním rozpočtu a návrh střednědobého výhledu do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Rozpočet je projednáván v trojím čtení. V prvním čtení jsou schváleny celkové veřejné příjmy a celkové veřejné výdaje návrhu zákona o státním rozpočtu, popřípadě je návrh zákona o státním rozpočtu vrácen k přepracování. Po schválení návrhu zákona o státním rozpočtu v prvním čtení jsou v jednotlivých parlamentních výborech projednávány příslušné kapitoly státního rozpočtu. Toto projednání končí přijetím usnesení k rozpočtovým kapitolám, které přijímá rozpočtový výbor minimálně 24 hodin před druhým čtením. Obsahem druhého čtení je podrobná rozprava poslanců o návrhu zákona o státním rozpočtu. Jsou přijímány pozměňovací návrhy poslanců. Ty se ale nemohou týkat celkové výše schválených příjmů a schválených výdajů z jednání prvního čtení. V třetím čtení (nejdříve 48 hodin po skončení čtení druhého) jsou prováděny formální úpravy v návrhu zákona o státním rozpočtu. Na závěr třetího čtení se hlasuje o pozměňovacích návrzích a poté se hlasuje o přijetí návrhu zákona o státním rozpočtu prostou většinou přítomných poslanců. Zákon nabývá na účinnosti 1. lednem. Pokud by do té doby nebyl návrh zákona o státním rozpočtu schválen, postupuje se podle rozpočtového provizoria.

Rozpočtové provizorium (§ 9 rozpočtových pravidel) nastává tehdy, jestliže není Poslaneckou sněmovnou vysloven souhlas se zákonem o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok před prvním dnem rozpočtového roku. Hospodaření se řídí až do nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na tento rozpočtový rok (tedy „období rozpočtového provizoria“) objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok. Výdaje jednotlivým kapitolám se uvolňují do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria. V případě mandatorních výdajů se připouští překročení objemu výdajů, pokud toto překročení přímo souvisí s povinnostmi uloženými zákonem. Překročení objemu výdajů je možné i u peněžních prostředků, které jsou určeny v rozpočtu EU na příslušný rozpočtový rok jako vlastní zdroje Evropských společenství.

Rozpočet je formálně uzavřen státním závěrečným účtem. Ten obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku. Jeho součástí jsou i účty jednotlivých kapitol. Celkový návrh státního závěrečného účtu zpracovává ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy a předkládá jej vládě. Vláda podává návrh státního závěrečného účtu Poslanecké sněmovně (do 30. 4. po hodnoceném roce). Je-li saldo hospodaření státního rozpočtu odlišné od salda stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, Poslanecká sněmovna na návrh vlády rozhodne, jak bude uhrazen daný schodek či jak bude naloženo s existujícím přebytkem.

9.3 VÝCHODISKA REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI ROZPOČTOVÁNÍ

9.3.1 Charakteristika soudobého stavu a východiska reformy

Způsob *systemového* sestavování, spravování a kontroly rozpočtu je jedním z ukazatelů „kondice“ veřejné správy. Protože veřejné zdroje jsou vzácné (nedostatkové), je žádoucí nalézt takový alokační a nedistribuční mechanismus, který umožní nakládat s omezenými zdroji hospodárně, efektivně a účelně. Právě takový způsob nakládání se zdroji je jádrem reformy veřejné správy v oblasti rozpočtování. Východiska reformního přístupu ke tvorbě rozpočtu ve srovnání s existujícím stavem podává následující tabulka.

Tab. 3 - Východiska reformního přístupu ke tvorbě rozpočtu ve srovnání s existujícím stavem

Charakteristika	Současný stav	Cílový stav (výsledek reformy)
Způsob alokace zdrojů	Institucionální financování	Cílené rozpočtování
Systémový přístup k „nakládání“ s veřejnými výdaji	„Spotřební“ systém	Produkční systém
Způsob účtování o vynaložených zdrojích	Účtování o výdajích	Účtování o nákladech
Vztah mezi příjmy a výdaji	Brutto rozpočtování	Netto rozpočtování
Způsob jakým veřejná správa sestavuje rozpočet	Nabídkový	Poptávkový
Rozpočtový výhled	Relativně krátkodobý rolující výhled	Střednědobý rolující výhled
Způsob kontroly	Formální kontrola	Nejen formální ale i obsahová (ekonomická) kontrola

Zdroj: autoři

Soudobý systém rozpočtování ve veřejné správě má charakter tzv. institucionálního financování. To znamená, že základním kritériem pro financování je existence dané instituce veřejné správy. Formálně je sice institucionální potřeba institucí definována

zákonem. Například v případě ústředních orgánů státní správy je stanovena kompetenčním zákonem (zákon č. 2/1969 Sb., o působnosti ústředních orgánů státní správy ve znění pozdějších úprav), avšak v realitě není prověřován skutečný přínos (užitek) jednotlivých financovaných institucí. Soudobý způsob řízení veřejné správy totiž není založen na tom, že by přiděloval zdroje s ohledem na vyhodnotitelné cíle, které dané instituce plní. Protože institucionální financování je založeno na financování institucí (a nikoliv cílů), může se stávat, že těžiště výdajů je položeno do reprodukce existující organizační struktury. To může vést k negativním důsledkům v poměru mezi běžnými výdaji a výdaji kapitálovými, kdy důraz na pouhou existenci (a reprodukci) existujících organizačních prvků může vést při sestavování rozpočtu k tomu, že jsou upřednostňovány výdaje na provoz (běžné výdaje) na úkor výdajů na modernizaci a inovaci (výdajů kapitálových). Veřejná správa tak není potřebně modernizována, protože se nedostávají potřebné zdroje nutné na modernizační programy. Daný stav je žádoucí změnit. K jeho reformně je nutné provést i transformaci soudobého způsobu institucionálního způsobu rozpočtování na systém účelového (programového, cílového) rozpočtování.

V institucionálním financování vystupují jednotlivé financované instituce v roli „spotřebních systémů“. Protože přidělujeme zdroje jednotlivým institucím na základě existenčního kritéria, daná instituce veřejné správy s nimi může nakládat „spotřebitelsky.“ Protože zdroje nejsou alokovány směrem k cílům, systém takovou instituci nenutí nakládat se zdroji racionálně (účelně), ale naopak tak, aby všechny disponibilní zdroje spotřebovala. Nevýčerpání zdrojů by totiž bylo pro příští rozpočtový v takovémto systému signálem, že daná instituce má dostatek financí a je možné její rozpočet redukovat. Reformní změna si vyžaduje transformovat rozpočtované instituce na nákladová střediska. Z ekonomického hlediska se nákladovými středisky rozumí produkční systémy, které mají na vstupu zřetelně stanovené cíle, k jejichž realizaci dané nákladové středisko účelně (cíleně) transformuje zdroje na očekávané výstupy měřené v ukazatelích splnění cílů. Celý proces je přitom ekonomicky monitorován v předběžné, průběžné i závěrečné kontrole dosažených výsledků. K tomu se zpracovává dokumentace s ohledem na použité zdroje, stanovené cíle a jejich ukazatele. K tomu je potřebné transformovat soudobý způsob „účtování o výdajích“ na nákladové účetnictví, které podává ekonomickou informaci o účelu a efektivnosti realizovaných nákladů.

K negativním rysům soudobého způsobu alokace zdrojů ve veřejné správě patří i to, že nadále přetrvává způsob tzv. brutto rozpočtování. Tím se rozumí, že příjmy a výdaje nejsou mezi sebou systémově propojeny tak, aby racionálně stimulovaly správce veřejného rozpočtu k efektivnímu nakládání se zdroji. Soudobá rozpočtová pravidla sice umožňují vytvořit rezervní fond, avšak ten nepočítá s tím, že je možné realizo-

vat racionální úspory ve veřejných výdajích tak, aby je bylo možné použít jako fond, z něhož budou odměňováni úspěšní realizátoři úspor, a zároveň, aby uspořené zdroje bylo možné na základě rozhodnutí správce kapitoly (nákladového střediska) využít ke stimulování dalších racionalizačních programů.

Uvedená změna si vyžaduje transformaci brutto rozpočtování v tzv. netto rozpočtování. Takový způsob rozpočtování provedly země, které reformovaly veřejnou správu (viz např. Velká Británie v 80. letech). Netto rozpočtování je takovým způsobem rozpočtování, kdy správce rozpočtu (resp. správci nákladových středisek) dostanou k realizaci stanovených cílů vykalkulované zdroje. Kalkulace běžných výdajů se děje na základě schválených norem (tzv. nákladových standardů). Správce kapitoly (resp. správce nákladového střediska) iniciuje racionalizační změny. Hledá způsoby, jak racionálně uspořit disponibilní zdroje, a přitom beze zbytku splnit stanovené cíle a jejich ukazatele.

Předpokládejme, že správce nákladového střediska najde racionalizační postupy, které povedou dodatečným úsporám. V novém rozpočtovém systému (netto rozpočtování) se tato úspora stává dodatečným zdrojem příjmů pro daného rozpočtového správce. Ten ji tedy nemusí vrátit do rozpočtu, přičemž mu není v příštím roce krácen rozpočet na budoucí rozpočtový rok. Správce kapitoly (resp. nákladového střediska) tak získal dodatečné zdroje, které může použít dvojím způsobem, jak upraví reformovaný zákon o nakládání s rozpočtovými prostředky.

Za prvé, část zdrojů použije na odměny novátorům za to, že našli a provedli racionalizační kroky. Za druhé další část uspořených zdrojů použije na inovační programy (např. nákup moderní techniky), aby podpořil reformu veřejné správy. Striktně přitom platí, že získaná úspora nesmí být brána v dalším rozpočtovém roce jako argument pro snížení rozpočtu.

Další reformní změnu je možné provést ve způsobu, jakým veřejná správa sestavuje rozpočet. Pravděpodobně není problematické se shodnout na tom, že veřejné zdroje by měly být alokovány na základě kritéria veřejného zájmu. Protože veřejný zájem je odvozen od veřejných potřeb (resp. potřeb veřejnosti), měla by této skutečnosti odpovídat i logika sestavování rozpočtu. Klíčová informace k sestavování rozpočtu by proto měla plynout z poptávky veřejnosti po veřejných statcích a službách korigované skrze prizma „veřejného zájmu“. Jaký je však stav?

Soudobý způsob sestavování rozpočtu je založen na tzv. nabídkovém přístupu ke tvorbě rozpočtu. Ten spočívá v tom, že rozpočet je sestavován bez ohledu na prvotní zjišťování poptávky občanů po veřejných statcích a veřejných službách, Základním funkčním problémem nabídkového přístupu ke tvorbě rozpočtu je, že v nedostatečné míře bere na zřetel potřeby občana jako subjektu, kdy veřejná správa je službou občanovi, jemuž

veřejná správa poskytuje služby. Důsledkem toho je, že rozpočet je sestaven na základě „nabídky“ ze strany předkladatelů rozpočtu, aniž by bylo prověřováno, zda tomu odpovídající veřejné statky a veřejné služby jsou veřejností reálně požadovány (poptávány).

Proto jednou z reformních změn ve fungování veřejné správy je přeměna „nabídkového“ přístupu tvorby rozpočtu na poptávkový systém sestavování rozpočtu. Informace k sestavování rozpočtu jsou získávány na základě empiricky zjišťované poptávky veřejnosti po veřejných statcích a službách, jakož i na základě informací, které o budoucích potřebách podávají příslušné podpůrné analyticko-prognostické prvky podílející se na tvorbě výhledových prognóz. Tyto informace jsou pak transformovány do cílů jednotlivých veřejných politik a jim odpovídajících rozpočtových kapitol a výdajových programů.

Při reformě veřejných rozpočtů (a zejména státního rozpočtu) je žádoucí přejít na delší časový horizont rozpočtování se střednědobým klouzavým výhledem. Zákon o rozpočtových pravidlech sice ukládá v případě státního rozpočtu a účelových fondů sestavovat dvouletý časový výhled, avšak ten se jeví jako příliš krátký. Zkušenosti jiných zemí ukazují, že je vhodné pracovat s delším střednědobým výhledem (např. 1+4 či více roků). Takový přístup pak umožňuje příslušným subjektům veřejné správy lepší výhled, protože například v případě přijetí střednědobé koncepce resortu přesahující dosavadní plánovací horizont dvou let, získává vláda či správce dané rozpočtové kapitoly potřebné výhledové informace pro kalkulaci zdrojů k sestavování projekčních a programových aktivit na celé reformní období. Správce rozpočtové kapitoly a správci nákladových středisek tak mají k dispozici informaci o tom, jaké aktivity (cíle, programy) budou v tom či onom roce realizovány a jaké zdroje jsou na ně plánovány.

Podstatné změny je potřebné provést v kontrole veřejných výdajů, jak na tento problém ukazují např. Nemeč, Ochraňa, Pavel, Šagát (2010). V oblasti kontroly veřejných výdajů rozlišujeme kontrolu vnější, kterou v oblasti výdajů státního rozpočtu realizuje Nejvyšší kontrolní úřad a kontrolu vnitřní, kterou je povinen realizovat každý vedoucí pracovník, který vynakládá veřejné zdroje. Z hlediska způsobu a obsahu kontroly veřejných výdajů rozlišujeme kontrolu formální (účetní a dokumentační) a kontrolu obsahovou (ekonomickou). Kontrola formální má za cíl zjistit, zda byly dodrženy právní aspekty (např. smlouvy, předpisy, nařízení) výdajových aktivit. Tato kontrola si tudíž neklade za cíl prověřovat, zda vynaložené zdroje byly použity hospodárně, efektivně a účelně. To je obsahem ekonomické kontroly. Současný stav v ČR je takový, že zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole sice ukládá za povinnost realizovat vedle for-

mální kontroly i ekonomickou kontrolu, avšak reálně dosud není tato kontrola patřičně realizována. Problematice kontroly ve veřejné správě se blíže věnuje kapitola č. 15.

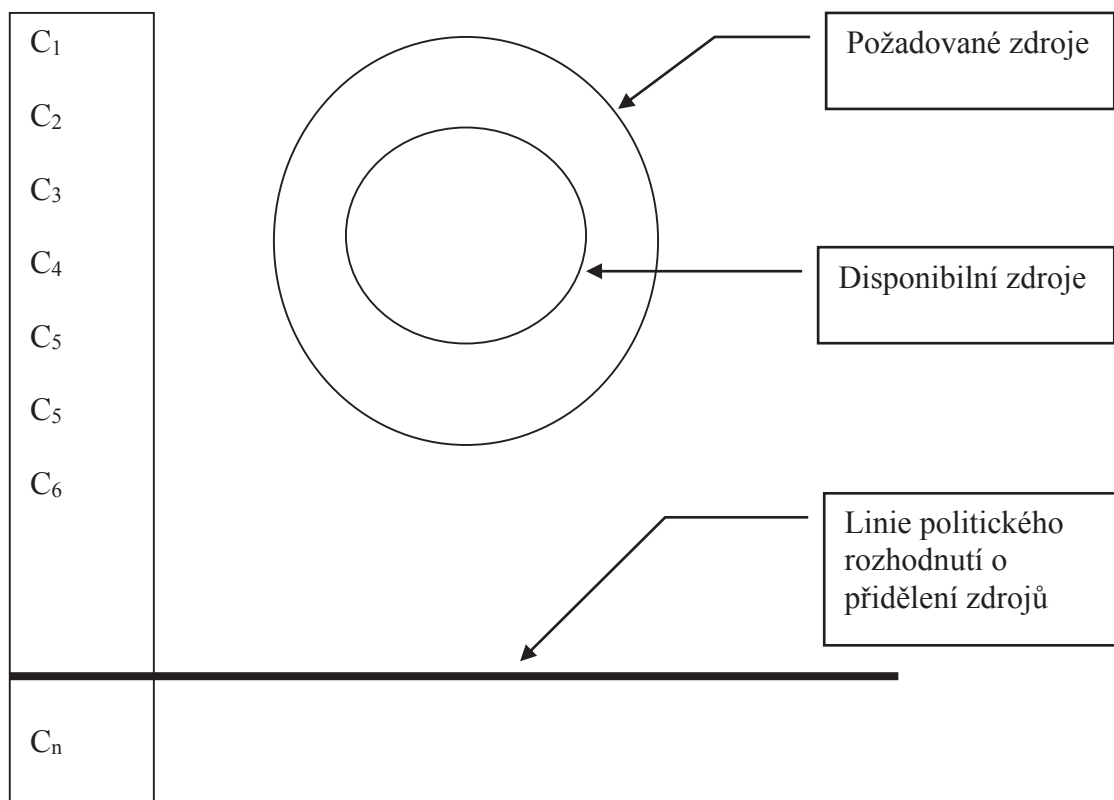
9.3.2 Zavádění cílově orientovaného rozpočtování (aplikace na podmínky ČR)

V současné době je jedním z cílů proklamované reformy veřejné správy provést změny ve způsobu rozpočtování označované pojmem « cílově orientované rozpočtování ». V této části publikace popíšeme cílový (ideální) stav, k němuž bychom ve veřejné správě mil směřovat. Řešení problému vztáhneme na státní správu. Zavádět cílově orientované rozpočtování je úkol, který byl v roce 2007 stanoven vládním usnesením. Stav je takový, že v současné době mají správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu uloženo sestavovat rozpočet v metodice cílově orientovaného rozpočtování, avšak implementace tohoto úkolu je v jednotlivých kapitolách na různé úrovni. Příklady „dobré praxe“ budeme volit z resortu ministerstva obrany, neboť v této kapitole zavádění cílově orientovaného rozpočtování nejdále pokročilo.

9.3.2.1 Podstata cílově orientovaného rozpočtování

Cílově orientované rozpočtování je takovým systémem řízení zdrojů, který umožňuje transformovat identifikované veřejné potřeby do podoby cílů dané resortu a tyto cíle rozpočtově krýt s ohledem na jejich priority a omezené zdroje. Podstatu problému ukazuje následující obrázek.

Obr. 3 - Cílově orientované rozpočtování

*Legenda:*

C₁, C₂, C₃, C₄, C₅, C₆ ... C_n cíle sestavené do pořadí podle důležitosti

Zdroje jsou svojí ekonomickou povahou vzácné, a tudíž trvale omezené. Proto při alokaci zdrojů stojíme před alokačním problémem, které veřejné potřeby, transformované do cílů, budeme rozpočtově krýt, a které musíme vynechat. Na obrázku tuto skutečnost vyjadřuje linie politického rozhodnutí o přidělení zdrojů, kdy z úrovně Parlamentu ČR je dáno politické rozhodnutí o výši disponibilních zdrojů pro danou rozpočtovou kapitolu. Jak je z obrázku 1 zřejmé, podstata cílově orientovaného rozpočtování spočívá v tom, že resortní cíle sestavujeme do pořadí (priorit) podle důležitosti. V metodě cílově orientovaného rozpočtování pak provádíme kalkulace k definovaným cílům a s ohledem na omezené (disponibilní zdroje) dané politickým rozhodnutím o přidělení zdrojů zjišťujeme, které cíle budou kryty omezenými zdroji. Takový způsob alokace zdrojů má značný význam pro správce kapitol. Umožňuje věcně argumentovat již ve fázi přípravy a schvalování rozpočtu o tom, co konkrétně pro resort znamená, že máme k dispozici pouze zdroje pro cíle C₁ ... C₆, neboli, jaké

jsou důsledky pro danou veřejnou politiku, že s ohledem na omezené zdroje nemůžeme realizovat další (zbývající) resortní cíle. Taková argumentace umožňuje správci kapitoly i všem dalším řídicím pracovníkům resortu vést konstruktivní dialog s politiky, jakož i věcně fundovaně komunikovat s veřejností.

9.3.2.2 Význam zavádění cílově orientovaného rozpočtování

Význam zavádění cílově orientovaného rozpočtování spočívá v tom, že tato metoda umožňuje účelné nakládání se zdroji. Zdroje jsou alokovány s ohledem na kritérium důležitosti (priorit) cílů. Zároveň tato metoda umožňuje politikům a veřejnosti ukázat, jaké jsou konkrétní věcné důsledky pro danou veřejnou politiku (resort) v důsledku právě prováděného omezení zdrojů. Správci rozpočtu mohou v případě fungování cílově orientovaného rozpočtování věcně argumentovat, co konkrétně pro dané nákladové středisko a celý resort znamená, že nebude naplněn cíl C_i . Mohou zřetelně formulovat věcné dopady a důsledky nenaplnění cíle C_i pro daný resort. Pokud takový systém není k dispozici, je jakákoliv argumentace zastřena a pro veřejnost nejasná.

Další význam cílově orientovaného rozpočtování pro řídicí pracovníky resortu spočívá v tom, že můžeme sestavovat reálné plánovací a programovací dokumenty. Metodika cílově orientovaného rozpočtování totiž předpokládá, že rozpočet je sestavován ve střednědobém klouzavém výhledu $1 + n$. To má značný význam pro stabilitu resortu. Řídicí pracovníci tak mají k dispozici trvalý (rolující, klouzavý) výhled o zdrojích na dlouhodobé plánovací období (10 a více let) a střednědobé programovací (4 a více let) období. Cíle, které jsou formulovány v dlouhodobých plánovacích dokumentech (např. plány zdrojů a činností na dané desetileté klouzavé období), následně přecházejí do cílů začleněných do podoby programů a projektů (např. programový plán a akviziční plán na pětileté klouzavé období), přičemž jsou rok plánovacích a programovacích dokumentů je „překlápěn“ do podoby rozpočtu (jako rok 1).

Protože zmíněné plánovací, programovací a rozpočtové dokumenty jsou vytvářeny na bázi klouzavých (čili rolujících) časových horizontů, má resort jako celek a jeho jednotliví řídicí pracovníci trvalý (časově stejný) výhled o plánovaných cílech. Protože v metodice cílově orientované rozpočtování platí, že jak pro dlouhodobě plánované, tak i pro střednědobé programované a taktéž i rozpočtové cíle jsou vždy současně kalkulovány zdroje, mají řídicí pracovníci i v dlouhém období výhled (příslib), že daný cíl a jemu odpovídající realizované akce jsou udržitelné.

To je možné například ukázat na cíli modernizace armády formou vybavení novou technikou. V metodice cílově orientovaného rozpočtování je rozhodování o dané akvizici vázáno na dlouhodobý plánovací výhled. Tak například nákup techniky nekončí aktem jejího pořízení, nýbrž se již na počátku při rozhodování o této akvizici kalkuluje tzv. příslib zdrojů v dlouhém časovém období, v němž je vyjádřeno, že zda resort bude mít po nákupu nové techniky v následujících letech potřebné prostředky na její provoz, výcvik či nasazení v dlouhodobě plánovaných akcích.

K tomu je nutné, aby v tomto duchu byla novelizována rozpočtová pravidla. Dosaďadní rozpočtový střednědobý výhled je zákonem č. 218/ 2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (ve znění pozdějších úprav) stanoven na pouhé dva roky. To je příliš málo. Resort ministerstva obrany sice může vytvářet plánovací, programovací a rozpočtové dokumenty v již zmiňovaných dlouhodobých a střednědobých výhledech, avšak v případě, že tomu nebude odpovídat střednědobý novelizovaný výhled v rozpočtových pravidlech, bude resort ministerstva obrany narážet na vnější plánovací (a informačně zdrojovou) bariéru. Postupně by se to mohlo stát jedním z demotivujících faktorů pro zavádění cílově orientovaného rozpočtování v resortu ministerstva obrany.

Dalším očekávaným přínosem cílově orientovaného rozpočtování je to, že umožní všem řídicím pracovníkům důsledně naplnit povinnosti, které jim stanovuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Povinností všech vedoucích orgánů státní správy (počínaje správcem kapitoly a velitelem na úrovni kalkulační jednotky konče) je vytvořit takový systém nakládání se zdroji, který umožní hospodárné, efektivní a účelné nakládání se zdroji (§ 25, odstavec 1, písmeno a) zákona o finanční kontrole).

9.3.2.3 Cílově orientované rozpočtování jako nástroj pro prověřování hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji ve veřejné správě

Cílově orientované rozpočtování je takovou metodou, která umožní sledovat kritérium hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Vyhláška ministerstva financí č. 415/2008 Sb. k cílovému rozpočtování vymezuje cílově orientované rozpočtování jako „nový přístup k rozpočtování“, který má sloužit k zodpovězení otázky „čeho se má dosáhnout“ (rovina cílů), „jakým způsobem“ (rovina plánovacích a programovacích dokumentů), a „s jakou sumou peněz“ (rovina rozpočtové kalkulace). To vyžaduje od každého řídicího pracovníka resortu si na začátku rozpočtového období klást tyto otázky:

1. Co chceme v daném roce dosáhnout? Při hledání odpovědi na tuto otázku definujeme cíle a jejich hodnotící ukazatele.

2. Kdo bude dané cíle realizovat? Klíček k odpovědi na tuto otázku je vyhledávání realizátorů cílů, kteří jsou k dispozici v organizační struktuře.
3. Kolik peněz bude naplnění cílů stát? Podstatou odpovědi na tuto otázku jsou kalkulace nákladů a výkonů pro daný rozpočtový rok.

Po skončení rozpočtového období prověřujeme, zda výše uvedené otázky a problémy byly naplněny. Ptáme se:

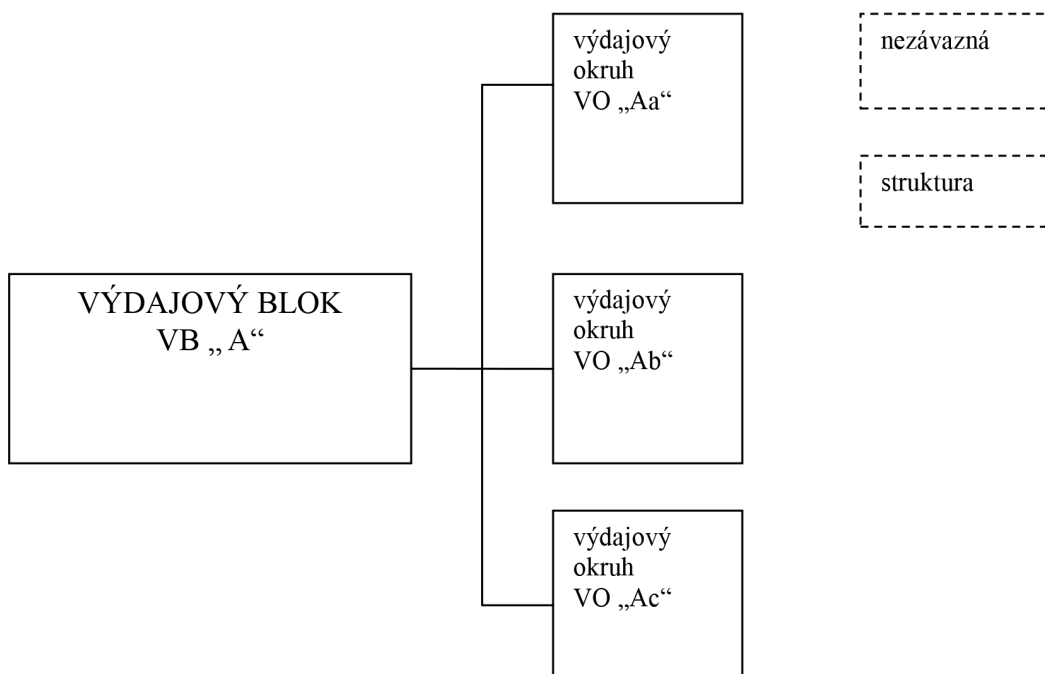
1. Dosáhli jsme stanovené cíle? Obsahem řešení této otázky je vyhodnocování cílů na základě již předtím přijatých hodnotících kritérií a ukazatelů.
2. Jak přispěly jednotlivé resortní prvky k dosažení cílů? Při řešení této otázky porovnáváme příslušné nákladové a užitkové ukazatele plnění cílů s reálnými výsledky.
3. Liší se plánované kalkulace s reálným stavem? Podstatou odpovědi na tuto otázku je porovnávání předpokládaných a skutečných nákladů. Jádrem odpovědi je prověřování splnění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti realizovaných aktivit.

Z hlediska struktury mají cílové aktivity podobu stromu cílů. Vyhláška ministerstva financí č. 415/2008 Sb. k cílovému rozpočtování tuto strukturu z hlediska obecnosti definuje následujícími sestupnými úrovněmi:

- výdajovým blokem,
- výdajovým okruhem,
- množinou výdajových prvků (aktivit),
- podmnožinou výdajových prvků (aktivit),
- výdajovým prvkem (aktivitou).

Model závazné struktury ukazuje následující obrázek.

Obr. 4 - Závazná struktura cílově orientovaného rozpočtování



Zdroj: vlastní zpracování

Jak je zřejmé, závazná struktura je tvořena výdajovými bloky a výdajovými okruhy. Výdajový blok je nejobecnějším strukturální složkou stromu cílů. Je tvořen objemem všech výdajů, které se vážou na daný obecný cíl. Počet výdajových bloků je vyhláškou prozatím omezen na dvacet šest. K označení bloku se používají velká abecední písmena A ... Z. Pro každý výdajový blok platí, že má jasně definovaný cíl (cíle), kritéria pro hodnocení cílů, dobu k realizaci cíle a kalkulované zdroje. Souhrn všech výdajových bloků kapitoly tvoří celkové výdaje dané kapitoly. Výdajové bloky mohou být i meziresortní. Každý výdajový blok je specifickým ukazatelem na daný rozpočtový rok.

Výdajový okruh je dekompozicí (rozložením, konkretizací, podrobným členěním) výdajového bloku. Protože je (obvykle) „díličím rozložením“ části obecného cíle výdajového bloku, má obdobné ukazatele – stanovený samostatný cíl, kritéria plnění cíle, časový horizont a kalkulované zdroje. Stanovený cíl může být totožný s některým z cílů výdajového bloku. Výdajový okruh může správce kapitoly dále podrobněji členit. Toto členění však není závazné. Tak například množina výdajových prvků je podrobnějším členěním výdajového okruhu. Výdajový okruh může být na základě rozhodnutí kapitoly za specifický ukazatel v příslušném roce.

K plnohodnotnému fungování rozpočtové metody cílově orientovaného rozpočtování je nutné, aby jednotlivé strukturální složky stromu cílů měly (v závislosti na prioritách cílů a jejich charakteru) stanoveny alokační a restriktivní ukazatele jednotlivých výdajových bloků a výdajových okruhů. K tomu je nutné použít některé kvantifikační postupy, jak je nabízí odborná literatura.

Pro plnohodnotné fungování cílově orientovaného rozpočtování je zároveň nezbytné, aby cílově orientované rozpočtování fungovalo jako alokační systém, který má odpovídající systémové prostředí, strukturu, činnosti, vstupy a informační toky. Jde ve vztahu k činnostem resortu ministerstva obrany o vnější systém, v němž má svou klíčovou roli Parlament ČR, který poskytuje vstupy pro jednotlivé veřejné politiky („resortní“ politiky), který poskytuje jednotlivým resortům zadání pro zaměření a obsah dané resortní politiky. Parlament vystupuje ve vztahu k rozpočtu jako zákonodárný orgán (jím schválený rozpočet je zákonem), orgán veřejné kontroly státního rozpočtu jako celku i jeho jednotlivých kapitol. Zároveň, a to je v současné době z hlediska implementace cílově orientovaného rozpočtování klíčové, vytváří patřičné legislativní normy k jeho realizaci. V současné době, vedle již „tradičních“ činností, k nim můžeme např. řadit schválení zásady rozpočtu s dostatečným střednědobým výhledem (např. 1+4 roky), resp. schválení zákona o sestavování rozpočtu v metodice cílově orientovaného rozpočtování pro jednotlivé kapitoly státního rozpočtu a přijetí zákona o nákladovém účetnictví pro vykazování užití zdrojů v jednotlivých kapitolách státního rozpočtu.

Dalším významným prvkem je Vláda ČR, která je výkonným orgánem, který předstupuje před Poslaneckou sněmovnu ČR s programovým prohlášením. Jeho součástí je i definovaný obsah jednotlivých veřejných politik. Vládou definované priority jsou významným informačním vstupem jak pro ministerstvo financí, tak i pro samotnou kapitolu daného resortu. Ministerstvo financí vystupuje jako klíčový řídicí subjekt odpovědný za metodické vedení cílově orientovaného rozpočtování. Je žádoucí zdůraznit, že metodická role ministerstva financí zdaleka nekončí tím, že byla vydána již zmíněná vyhláška k cílově orientovanému rozpočtování. Bez zveličování je potřebné poznamenat, že tímto dokumentem teprve začínají startovat aktivity k sestavování rozpočtových kapitol ve formě cílově orientovaného rozpočtování. Ministerstvo financí je metodicky odpovědné za celý proces řízení cílově orientovaného rozpočtování. Odpovídá i za zapojení podsystému státní pokladny do cílově orientovaného rozpočtování. Hlavními funkcemi státní pokladny jsou zabezpečit centralizaci příjmů a realizaci veřejných rozpočtů, správu pohledávek a závazků státního rozpočtu a denní likvidaci státního rozpočtu, a to vše s ohledem na systém cílově orientovaného rozpočtování. Je jí potřebné vytvářet tak, aby ve vztahu k systému cílově orientovaného rozpočtování poskytovala

aktuální souhrnné informace o plnění ukazatelů státního rozpočtu jako celku, jakož i aktuální informace o průběžném plnění ukazatelů rozpočtu jednotlivých kapitol státního rozpočtu.

Pro metodické vedené cílově orientovaného rozpočtování je nutné, aby ministerstvo financí vypracovalo rozsáhlé vzorové postupy (algoritmy) k hodnocení cílů, rozpracovalo vzorové postupy nákladově užitkových kalkulací, provedlo specializovaná a diferencovaná školení pro vybrané pracovníky jednotlivých rozpočtových kapitol. Na tuto metodickou práci ministerstva financí by pak měla navazovat vnitroresortní odborná příprava pracovníků resortu ministerstva obrany až do nejnižší úrovně výkonu cílově orientovaného rozpočtování. Nejvyšší kontrolní úřad pak vedle „tradiční“ účetní a dokumentační kontroly realizuje výkonnostní audit. Jeho podstatou je kontrola plnění ekonomických ukazatelů cílů, a to zejména z pohledu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

9.3.2.4 Předpoklady a doporučení pro účinné zavedení cílově orientovaného rozpočtování

Pro úspěšné zavedení cílově orientovaného rozpočtování je potřebné naplnit řadu předpokladů. Ty můžeme z metodického hlediska rozčlenit na „vnější předpoklady“ a na „vnitřní předpoklady“.

Vnějšími předpoklady rozumíme ty faktory, které působí mimo daný resort. Proto vystupují v roli exogenních faktorů pro zavádění cílově orientovaného rozpočtování. Patří k nim zejména politická vůle (ochota, motiv) chtít zavádět tento nový systém alokace zdrojů. Součástí této „politické ochoty“ je i široký konsensus vládotvorných politických stran k zavádění cílově orientovaného rozpočtování.

Zavádění cílově orientovaného rozpočtování předpokládá důsledně se rozejít s pozůstatky institucionálního rozpočtování, s indexovou rozpočtovou metodou a přejít k cílově orientovanému rozpočtování. V současné době i nadále přetrvávají pozůstatky alokace zdrojů založené na přírůstkové (indexové) metodě rozpočtování. To se projevuje například v „plošném“ přístupu k redukci zdrojů při rozpočtových restrikcích. Žádá se tudíž vytvářet „novou rozpočtovou kulturu“. V jejím utváření hraje klíčovou roli ministerstvo financí. Zde může ministerstvo financí zvýraznit svoji metodickou roli ve vztahu k vedení rozpočtových kapitol. Také se v této souvislosti ukazuje, že je žádoucí novelizovat rozpočtová pravidla tak, aby motivovala správce kapitol a jejich podřízené k racionálně ekonomickému nakládání se zdroji. V této oblasti jsou evidentní rezervy, které jsou systémově zakotvené v přetrvávajícím brutto rozpočtování, které „nutí“ správce kapitol k tomu, aby „vyčerpávali“ (ve smyslu

„spotřebovávání rozpočtových zdrojů“) disponibilní rozpočet namísto toho, aby bylo možné morálně i materiálně stimulovat inovátory uspořené zdrojů vytvářených novými racionalizačními postupy. Je rovněž žádoucí novelizovat rozpočtová pravidla tak, aby se přešlo od relativně krátkého střednědobého výhledu rozpočtu 1 + 2 roky k delšímu střednědobému výhledu (např. 1+4 roky). Takový výhled umožní reálně předvídat a kalkulovat zdroje ve střednědobém rolujícím výhledu a předvídat a eliminovat tak negativní dopady nedostatku zdrojů na provoz již pořízených investic. Tlak na uvedené změny by měl zaznívat především z pozice správce rozpočtové kapitoly resortu ministerstva obrany, a to jak vůči PS Parlamentu ČR, tak i ve vládě.

V oblasti **vnitřních předpokladů** je potřebné zejména důsledně realizovat politickou a manažerskou podporu v prospěch zavádění cílově orientovaného rozpočtování na všech složkách vrcholového řízení daného resortu a hledat konsensus všech vrcholových řídicích složek resortu s ideou cílově orientovaného rozpočtování. Pokud zmíníme stav zavádění cílově orientovaného rozpočtování v resortu ministerstva obrany, pak výhodou resortu ministerstva obrany je, že k realizaci cílově orientovaného rozpočtování v resortu ministerstva obrany již existují potřebné dokumenty. Jsou jimi především „Pokyny k implementaci zásad cílově orientovaného rozpočtování (COR) v resortu ministerstva obrany“ a „Rozkaz ministra obrany k plánování v resortu ministerstva obrany“. Samozřejmě, že vydání potřebných dokumentů je pouze formálně právním předpokladem k realizaci cílově orientovaného rozpočtování. K věcnému výkonu cílově orientovaného rozpočtování je nutné mít k dispozici odborně zdatný analytický a koncepční personál znalý metodiky cílově orientovaného rozpočtování a nákladově užitkových kalkulací realizovaných na bázi cílově orientovaného rozpočtování.

Na vrcholové řídicí úrovni resortu je potřebné systémově propojit dlouhodobé plánovací, střednědobé programovací a jiné procesy s cílově sestavovaným rozpočtem v patričním (prodlouženém, např. 1+4 roky) střednědobém výhledu, čímž se dosáhne dlouhodobá (střednědobá) udržitelnost cílů. V resortní plánovací, programové a další dokumentaci je potřebné pojímat cíle jako integrující (sjednocující) činitele úsilí všech složek resortu a mít k dispozici podpůrný informační systém (napojený na státní pokladnu), který bude poskytovat aktuální informace o výdajích (nákladech) v dané kapitole. Podaří – li se realizovat uvedené (a další) předpoklady, pak je šance, že cílově orientované rozpočtování se stane plnohodnotně fungujícím alokačním manažerským systémem umožňující řízení a kontrolu resortu prostřednictvím cílů a s nimi spjatých finančních toků.



Otázky a úkoly:

- Vymezte vztah mezi pojmy: veřejný sektor - veřejná správa - veřejné finance.
- Charakterizujte soudobý stav v oblasti financování veřejné správy!
- Analyzujte veřejný rozpočet jako institucionální obraz veřejné správy!
- Popište proces sestavování státního rozpočtu!
- Podrobně nalyzujte východiska reformy veřejné správy v oblasti rozpočtování!
- Vysvětlete podstatu cílově orientovaného rozpočtování! Uved'te argumenty pro jeho používání.
- Vysvětlete rozdíly netto a brutto rozpočtováním!
- Co je poptávkový přístup v rozpočtu?
- Kde lze dohledat údaje o výdajích a příjmech veřejných rozpočtů (například obce či města, ve kterém máte trvalé bydliště)?

SHRNUTÍ KAPITOLY

Tato kapitola se věnuje vybraným problémům reformy veřejné správy, které se dotýkají veřejných rozpočtů. Ukazuje rozpočet jako finanční obraz fungování veřejné správy. Charakterizuje soudobý stav v oblasti tvorby a fungování veřejných rozpočtů a definuje cílový stav, k němuž by měla směřovat reforma veřejná správy v oblasti veřejných rozpočtů.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Veřejná správa	Veřejný sektor	Veřejné finance
Rozpočtová soustava	Reforma veřejné správy	Rozpočet jako finanční obraz veřejné správy
Přístupy ke tvorbě rozpočtu	Nabídkový přístup v rozpočtu	Poptávkový přístup v rozpočtu
Institucionální rozpočtování	Cílově orientované rozpočtování	Stav a perspektivy v zavádění cílově orientovaného rozpočtování
Systémové (ne)propojení mezi příjmy a výdaji v rozpočtu	Netto rozpočtování	Brutto rozpočtování

Použitá literatura:

- BEŇOVÁ, E. A KOL. 2007. *Financie a mena*. Bratislava: Iura Edition.
- DUNN, W. N. 2003. *Public Policy Analysis. An Introduction. Third Edition*. Pearson Prentice Hall, New Persey.
- HAMERNÍKOVÁ, B. 2000. *Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia.
- HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ, A. A KOL. 2007. *Veřejné finance*. Praha: ASPI.
- MEDVEĎ, J.-NEMEC, J. A KOL. 2007. *Základy veřejných financí*. Bratislava: SPRINT vřra.
- MUSGRAVE, R.A.- MUSGRAVEOVÁ, P. B. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.
- NAHODIL, F. A KOL. 2009. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Čeněk.
- PEKOVÁ, J. 2005. *Veřejné finance (úvod do problematiky)*. 3. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing.
- PEKOVÁ, J.-PILNÝ, J.-JETMAR, M. 2005. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing.
- PŮČEK, M. A KOL. 2004. *Řízení procesů výkonu státní správy. (Případová studie Vsetín)*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- REKTOŘÍK, J. A KOL. 2008. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 2. aktualizované vydání. Praha: Ekopress.
- ROSEN, H.S. 1991. *Public Finance. Third Edition*. Boston: Irwin Homewood.
- SIVÁK, R. A KOL. 2007. *Veřejné finance*. Bratislava: Iura Edition.
- STIGLITZ, J.E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing.
- STRECKOVÁ, Y – MALÝ, I. A KOL. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. Praha: Computer Press.
- ŽÁRSKA, E. A KOL. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonom.

10 REFORMY CIVIL/PUBLIC SERVICE V ZAHRANIČÍ A POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ V ČR

Špaček David

CÍL KAPITOLY

Cílem textu je uvést do problematiky právního postavení úředníků, jeho trendů ve správních reformách a problémů v zahraničí a v současné české praxi. Téma je důležité i s ohledem na to, že se teprve nedávno dostal do českého právního řádu novelizovaný služební zákon.

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

10.1 PRACOVNÍCI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Pracovníci veřejné správy - úředníci - jsou jako skuteční vykonavatelé veřejnosprávních činností těmi, na které v rámci veřejnosprávních aktivit „všechno stojí“. Status úředníka se vyvíjel v průběhu historie veřejné správy v souladu s potřebami a vývojem státu a společnosti. Odrážel historické, politické, ekonomické, kulturní, ale i jiné podmínky jednotlivých států. Průběh vývoje v moderním státě v sobě podle Hendrycha a kol. (2003, s. 429 – 430) reflektoval „**klasická dilemata veřejné správy**“, kdy se jednotlivé legislativní či jiné - především interní - dokumenty, které chtěly regulovat postavení úředníků, snažily řešit dilemata, která neměla a nemají jediné optimální řešení. Tato klasická dilemata se týkají:

- uplatnění prvků **demokracie a efektivity**. Například rovný přístup k veřejným funkcím versus určitá volnost při obsazování zvláště nejvyšších služebních míst; omezení práva na stávku v zájmu nepřetržitého výkonu služeb, jejichž přerušování by mohlo ohrozit bezpečnost, život nebo zdraví osob.
- **politiky a správy**. Oddělení personálního řízení od řízení politického patří podle Hendrycha k základním principům demokratické veřejné služby. Veřejnou správu však podle Hendrycha nelze redukovat na odborný výkon, stojící mimo politiku.

- **požadavku stability a pružnosti.** Veřejná správa je stabilizujícím prvkem správy, vyvažujícím střídání politiků; její hodnota spočívá mj. v nashromážděné zkušenosti. Na druhé straně stojí rizika, vyplývající z uzavřenosti a izolovanosti, resortismu atp.

Vývoj, který byl u jednotlivých států vždy přizpůsoben národním či místním specifikám, vedl k situaci, kdy mezi jednotlivými správními systémy jednotlivých států nemusí existovat (a většinou neexistuje) jednotná terminologie a jednotný obsah v systémech zaměstnanosti ve veřejné správě. Například pro evropský integrační kontext je charakteristické následující: „Přes proces evropské integrace a rostoucí internacionalize, včetně stále naléhavěji uplatňovaného přejímání dobré či nejlepší praxe v rámci benchmarkingu, zůstává vývoj státní služby a její reformy v rámci EU značně heterogenní a jen stěží lze uvažovat o nějaké výraznější konvergenci směřující k jednotnému systému státní služby“ (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 126). V rámci jednotlivých systémů zaměstnanosti úředníků veřejné správy je však možné vždy vysledovat charakteristiky, které je více či méně přibližují k některému ze dvou základních systémů, které jsou vymezovány literaturou z oblasti obecného správního práva či správní vědy - kariérní či poziční systém zaměstnanosti úředníků ve veřejné správě (viz dále).

V souvislosti s právním postavením úředníků, či zaměstnanců veřejné správy, nebo veřejného sektoru obecně česká literatura používá často pojmenování „veřejná služba“. Vychází tak pravděpodobně především z anglického pojmenování „public service“ a někdy hovoří o „veřejném zaměstnanci“. Například podle Hendrycha a kol. (2003, s. 426) lze definovat veřejného zaměstnance těmito pojmovými znaky:

- a) zaměstnanecký (odborný) poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli,
- b) vykazující určitou trvalost,
- c) spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů;
- d) zaměstnání placené z veřejných prostředků;
- e) legislativa klade více omezení na zaměstnance než v jiných sektorech (Demmke a Moilanen, 2010).

Dnes se podle Hendrycha a kol. vztahuje veřejná služba převážně k právnímu postavení civilních zaměstnanců veřejné správy (v anglické terminologii „civil service“). V některých státech však termín veřejná služba zahrnuje i zaměstnance institucí

veřejného sektoru (učitele, lékaře atp.). Speciální právní předpisy většinou upravují postavení zaměstnanců ozbrojených služeb (policistů, vojáků, bezpečnostní a informační služby, vězeňské služby apod.).



Otázky a úkoly:

- Co a proč je řazeno mezi tzv. klasická dilemata veřejné správy v souvislosti s úpravou „veřejné služby“ (právního postavení úředníků)?
- Čím je charakteristická „veřejná služba“?

10.2 ZÁKLADNÍ MODELY VEŘEJNÉ SLUŽBY

Obecně jsou v zahraniční a české správní literatuře rozlišovány dva základní modely postavení úředníků ve veřejné správě (veřejné služby), a to

a) **kariérní systém** (career system) a

b) **poziční** (někdy též „smluvní“) **systém** (position system).

Oba tyto základní systémy se liší svými charakteristikami. Vlastnosti kariérního systému byly historicky spjaty především s kontinentálním evropským správním systémem. Konvergence k pozičnímu systému je přiznávána především pro státy s anglo-saskou či americkou správní kulturou, nebo pro státy, které byly zmíněnými kulturami výrazně ovlivněny.

V americké praxi je ještě odlišován tzv. **spoils system**.

Základní charakteristiky všech tří modelů zaměstnanosti ve veřejné správě – právního postavení úředníků – jsou shrnuty níže.

10.2.1 Kariérní systém

Kariérní systém (označovaný někdy též jako **statutory system**) spočívá na zákonné (zpravidla veřejnoprávní) úpravě služebních vztahů. Řada autorů zdůrazňuje, že kariérní systém, který je zakotven veřejno-právním předpisem (speciálním předpisem, který upravuje postavení zaměstnanců jinak, než např. obecný zákoník práce), více zohledňuje specifika úřednického zaměstnání oproti jiným profesím (především zaměstnání v institucích soukromého sektoru). V případě kariérního systému se jedná o (především veřejno-) právně garantovaný trvalý služební poměr a také o garantovaný služební a platový postup. Kariérní systém je koncipován tak, že je výhodné

setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání, což má motivovat nové i stávající zaměstnance setrvat v úřednickém zaměstnání. Noví uchazeči jsou do služby přijímáni na nástupní pozice, tzn. na začátek celé své kariéry, v níž jsou postupně povyšováni, splňují-li zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup (povýšení). Vyšší místa jsou obsazována pouze uchazeči z nižších pozic.

V souvislosti s kariérním systémem se hovoří o tzv. **definitivě**. Definitivou se označuje trvalost, nezrušitelnost a zásadní nevypověditelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele poté, co je veřejný zaměstnanec řádně ustanoven do definitivního, zpravidla doživotního služebního poměru, dokud splňuje předepsané požadavky a nedopustí se deliktu, s nímž je spojeno propuštění ze státní služby.

Vlastnosti kariérního systému můžeme shrnout následujícími body (s některými z nich jste se již seznámili studiem Weberova konceptu byrokracie):

- zaměstnání ve veřejné správě představuje celoživotní profesionální dráhu ve službách veřejné správy,
- noví uchazeči jsou přijímáni na nástupní pozice, tzn. na začátek celé své kariéry,
- v rámci tohoto systému je legislativně předepsáno a zaručeno postupné povyšování (včetně růstu platového ohodnocení), splňuje-li úředník zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup (povýšení),
- platí zde principiálně trvalost a zásadní nezrušitelnost služebního poměru poté, co je veřejný zaměstnanec řádně ustanoven do tzv. definitivního služebního poměru (výjimkou je krajní případ uložení nejvyšší disciplinární sankce, která vede k propuštění úředníka),
- některé prvky služebního vztahu (např. povinnost mlčenlivosti) přetrvávají i po odchodu do výslužby,
- platí zde princip seniority (zaměstnanci jsou povyšováni a odměňováni podle počtu služebních let u organizace, podle délky jejich praxe).

Mezi **přednosti** kariérního systému jsou řazeny zejména následující:

- větší právní jistota pracovního poměru,
- kariérní systém podporuje stabilitu pracovního poměru a je méně náchylný k politizaci úředníků – Crema (2003) v této souvislosti poznamenává: „‘Career’ civil servants, including senior and top civil servants, are recruited by competi-

tive examination, qualifications or test. While this process is often criticised for being cumbersome and unrelated to actual civil service posts, it has the advantage of guaranteeing everyone equal access to the civil service and impartiality in the choice of the successful candidates by a political authority with the power to appoint them on merit.“ Upozorňuje ale na to, že „This statement needs a great deal of qualification, however, as, on the one hand, in career civil services there are significant exemptions and many posts which are filled at the government’s or local authority’s discretion, and, on the other, in employment civil services, public servants are subject to sometimes very tight restrictions on the exercise of their political rights when they take on important responsibilities.“

- tento systém podporuje rovněž systematickou péči o růst kvalifikace,
- tento systém je předpokladem profesionálního, loajálního a zkušeného úřednického aparátu.

Nevýhody tohoto systému zaměstnanosti ve veřejné správě jsou potom vypočítávány následovně:

- sklon ke kastovnictví,
- uzavřenost a strnulost systému v jeho klasické podobě - předepsaný služební postup a definitivita jsou málo stimulující iniciativou a vyšší výkonnost a vedoucí místa často obsazují služebně nejstarší úředníci předpenzijního věku.

10.2.2 Poziční („smluvní“ / „job“ / „employment“/ „merit“ / „post-bureaucratic“) systém

Vedle kariérního systému se vyvinul systém původně nazývaný merit, v němž je zaměstnanec povyšován podle svých zásluh, nikoli jako někdy v kariérních systémech automaticky ze zákona podle principu seniority (na základě odsloužených let) a po splnění kvalifikačních předpokladů. Pro tento systém se postupem doby vyvinul název „position“, protože uchazeč se přijímá na určité místo (pracovní pozici), a to i na vyšší (tj. vedoucí) pozici, pokud pro ni má požadované předpoklady, tj. určité dovednosti a znalosti. Jde o systém, který se podobá zaměstnaneckým vztahům upraveným soukromým právem – např. zákoníkem práce (buď mu je podobný, nebo je upravený pouze obecným zákoníkem práce a žádný speciální veřejno-právní předpis, který by upravoval úřednické zaměstnání, není uplatňován).

Řada autorů charakterizuje poziční systém jako systém, ve kterém je s úředníkem zacházeno (v právním smyslu) jako s jakýmkoli jiným zaměstnancem soukromého

sektoru. Vývoj pozičního systému je spojován zejména s reformami veřejné správy, které proběhly v duchu **New Public Managementu**. Základem tohoto systému je podle Čebišové katalog služebních míst. Na každé takto katalogově určené místo (a to i na vyšší pozici), nově vytvořené nebo uvolněné, se může hlásit jakýkoliv uchazeč z veřejného i soukromého sektoru. Rozhodující o jeho přijetí jsou pouze jeho schopnosti, dovednosti a znalosti, které jsou ověřované zpravidla ve výběrovém řízení. Zaměstnanecké vztahy se řídí smlouvou a předpisy, které vyjadřují specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Zaměstnání není v tomto systému obecně chápáno jako celoživotní kariéra, odráží více výkonnost úředníka, který může být propuštěn mnohem snadněji, než v případě kariérního systému.

Pro poziční systémy úřednického postavení je **příznačné následující** :

- uchazeč je přijímán na určité místo, a to i na vyšší pozici, pokud pro ni má právními předpisy požadované předpoklady (především je vyžadována kvalifikace uchazečů, a to bez ohledu na to, zda dosud působili ve veřejném nebo v soukromém sektoru),
- zaměstnanec je povyšován podle svých zásluh, nikoli automaticky ze zákona,
- princip seniority zde neplatí.

Výhody tohoto systému jsou spatřovány především v jeho větší dynamičnosti oproti systému kariérnímu a v možnosti většího výběru při obsazování volných funkčních míst. Některými autory bývá **kritizována** menší míra stability státního aparátu, kde je uplatňován tento systém. Crema (2003) upozorňuje na větší náchylnost pozičního systému k politizaci úředníků – „civil servants in a predominantly employment system are usually recruited on the basis of interviews, various technical tests and a discretionary assessment of their abilities and skills in relation to a particular job description. Consequently, the risk of taking political considerations into account, in terms of membership of, or loyalty to, a particular political party, cannot be excluded, especially where recruitment is to a very senior post with important responsibilities requiring great loyalty to the government in power.“

10.2.3 Systém kořisti (spoils)

Systém kořisti (spoils system) byl uplatňován v praxi federálních úřadů USA. Vycházel z předpokladu, že vítěz voleb má právo obsadit místa ve správě svými stoupenci a členy. Prvním, kdo institucionalizoval spoils system byl podle správních historiků prezident Andrew Jackson (inaugurován byl v roce 1829).

Podle Jacksona dlouhé působení federálních administrátorů v úřadu je odloučilo od lidí a chápání veřejného zájmu. Jackson navrhoval, že by se funkční období v úřadu mělo shodovat s trváním prezidentského kabinetu, což by umožňovalo, aby nově zvolený prezident rozdělil „the spoils of victory“ („kořisti vítězství“) mezi své stoupence, aniž by čelil nepříjemné nutnosti propouštění úřadujících zaměstnanců, jejichž působnost v úřadu by zanikla jako právní záležitost nebo zvyk.

Od roku 1840 byl spoils system široce užívaný nikoliv pouze na federální, ale i na státní a místní úrovni. Postupem času byl však nahrazen systémem merit. Reformátoři dosáhli trvalého úspěchu v roce 1883, kdy byl merit system uzákoněn přijetím tzv. The Pendleton Act (The Civil Service Act). Tento zákon postupně přinesl principy jako rovný přístup, přijetí zaměstnanců do úřadu na základě otevřené soutěže a politická neutralita. Tyto principy byly přepracovány, doplněny a znovu definovány v legislativě USA dvakrát, a to v roce 1970 v The Intergovernmental Personnel Act a následně v roce 1978 v The Civil Service Reform Act. The Pendleton Civil Service Act také ustanovil institucionální rámec řízení federální personální správy, kterou zaštiťovala tzv. The Civil Service Commission.

„Systém kořisti“ byl nahrazen systémem merit kvůli svým nevýhodám. **Kritizovány** byly rozsáhlé personální změny v důsledku povolebního přeskupování politických a vládních sil. Systém veřejné služby se tak stává příliš labilním, lidské zdroje tohoto sektoru nelze dlouhodobě koncepčně formovat. K tomuto například Rosenbloom (1994) dodává: reformátoři se domnívali, že by nevýhody mohly být napraveny přijetím následujících bodů:

- výběr veřejných zaměstnanců založený na otevřené soutěži, jejímž výsledkem by byli nejschopnější pracovníci,
- depolitizace veřejné služby – veřejná služba měla být službou celé veřejnosti, ne jen její části patřící k politické straně, která byla u moci,
- změna funkčního období v úřadě – spoils system byl založen na předpokladu, že rotace a neustálá výměna veřejných zaměstnanců byla v demokratickém státě žádána,
- zřízení komise státní služby, která by představovala silnou a nezávislou centrální personální agenturu dohlížející na personální správu a chránící veřejnou službu a veřejné zaměstnance.

10.2.4 Míšení kariérního a pozičního systému v praxi správních reforem

Evropské země vykazují velkou různorodost a specifičnost systémů úřednického postavení, a to jak na národní, tak i na místní úrovni (Crema, 2003). Všechny však spadají buď do pozičního anebo kariérního systému, žádný ze systémů úřednického postavení v Evropě však není plně kariérní anebo poziční, v právní praxi jsou prvky obou systémů kombinovány.

Každý ze systémů, které v praxi evropských zemí existují, představuje kombinaci různých kritérií odpovídající příslušné národní historii a tradici, a to podle Crema kvůli následujícím faktorům: unitární anebo federální povaha státu, národní pojetí veřejného zájmu a jeho role v implementaci poslání veřejné služby, dalším faktorem jsou dopady decentralizačních reforem a pluralita místních vlád, míra, ve které jsou služby místní správy odlišovány od služeb ústřední vlády. Crema při odlišování systémů právního postavení úředníků klasifikuje následující skupiny států:

- **Státy severní Evropy:** Spojené království, Švédsko, Dánsko, Nizozemí a Německo jsou země, ve kterých monarchistický způsob vlády zakotvil požadavek, aby byli úředníci odpovědní suverénovi. Tento přímý vztah umožnil rozvoj kultury řízení veřejné služby (civil service) založené na principu vyjednání a kontraktu a umožnil přijetí systému zaměstnání úředníků, které zakotvovaly pouze ty záruky, které byly vyjednatelné, a to především s odbory.
- **Státy jižní Evropy:** Itálie, Francie, Španělsko, Portugalsko a Řecko prošly v průběhu historie řadou revolučních hnutí. Cítily potřebu stanovit v legislativě principy neutrální, nestranné, rovnostářské veřejné služby, které měly zabezpečit ochranu proti autoritářské státní moci. Potřeba zabezpečit fungování základních principů veřejné služby zde vedla převážně k vytvoření kariérního systému.
- **Státy střední a východní Evropy:** pro tyto státy bylo charakteristické to, že úřednické postavení se odvíjelo od obecného rámce pro pracovně-právní vztahy – zákoníku práce, v době komunismu pod železnou rukou jedné strany, v době demokratické transformace pak nejprve převážně v duchu pozičního systému na základě soukromo-právní smlouvy, následně s cílem více zohlednit specifičnost úřednické profese cestou veřejno-právní úpravy (mezi pionýry se tradičně řadí Maďarsko a Polsko, někdy i Slovinsko).

Podle Pomahače a Vidlákové (2002, s. 126) nebyl v evropském kontextu kariérní systém dosud opuštěn a nahrazen novým, unifikovaným evropským systémem státní služby. Spíše lze pozorovat jistou modernizaci a zakotvení flexibility kariérního systému, který nadále zůstává pevně ukotven ve většině evropských států. Podle OECD

(2005) jsou oba tradiční „způsoby organizace systémů civil service“ - „career-based“ a „position-based“ - pod silným tlakem reformem. Systémy založené na kariéře především kvůli nedostatkům v adaptabilitě, systémy založené na pozici potom kvůli nedostatkům v kolektivitě. Vlády by se podle citovaného dokumentu OECD měly snažit pochopit silné a slabé stránky svých existujících systémů. Také obecná finanční situace a demografické trendy nedovolují vytvořit zvláštní penzijní systémy pro úředníky veřejné správy, které předpokládají kariérní systémy.

Neexistuje jednotný model demokratické státní služby, existují však společné základní principy, na nichž státní služba v demokratických právních státech spočívá. Zásahu na tom, že tyto principy byly formulovány a komentovány v posledních letech na mezinárodních fórech, mají podle Čebišové mj. postkomunistické reformy veřejné správy, se zřetelem na jejichž potřeby byly tyto dokumenty a doporučení zpracovány. Crema (2003) upozorňuje také na vliv filozofie New Public Management (NPM) a její požadavek zakotvit nástroje pro větší flexibilitu (včetně decentralizace financování a řízení lidských zdrojů) a odpovědnost za výsledky veřejné správy. Konstatuje, že není utopií předpokládat eventuální harmonizaci právního postavení úředníků v Evropě, která by nehledala jeden model, ale vedla k rozvoji standardů pro organizační rámec a přijetí obecně uznávaných principů (zohledňujících i požadavky neoliberalismu, na kterých staví NPM).

Veřejná služba (stejně jako organizace veřejné správy) nepatří do sféry právní regulace Evropské unie. Nepřímo ovšem požadavky EU na schopnost veřejné správy členských zemí zaručit implementaci a aplikaci unijního práva a case law Evropského soudního dvora stále více ovlivňovalo a ovlivňuje právo členských zemí i v této oblasti. Crema dodává, že by zapojení NPM do úřednického práva nemělo vést k přesvědčení, že kariérní systém je zastaralý – naopak: „It should be remembered that they have a purpose: to prevent politicisation and make professionalism possible in order efficiently to implement political decisions and directives.“ Tyto mechanismy jsou v různé míře nahrazovány mobilitou ve veřejné správě, motivováním založeným na povyšování s ohledem na zásluhy a na platech vázaných na výkonnost (ang. merit and performance-related pay - PRP). Mezi nové prvky řízení lidských zdrojů, které se objevují v posledních letech ve veřejné správě a které staví na podobných procedurách nábory (zajištění soutěživosti, rovnosti uchazečů), můžeme podle Crema zařadit:

- prognózy v oblasti zaměstnání a vzdělávacích potřeb veřejné správy (včetně vzdělávání, rekvalifikace, zohledňování nadbytečnosti zaměstnanců apod.)
- nábor – povědomí o tom, že nábor zaměstnanců by měl probíhat na základě definovaných znalostí a dovedností s využitím precizně popsanych pozic

- řízení rozvoje kariéry – a to především na základě zásluhovosti a hodnocení výkonu pracovníka během hodnotících pohovorů spíše než automaticky na základě délky předchozí služby
- diverzifikace systémů zaměstnání – slovy citovaného autora: „awareness that, in order to be effective, flexible and responsive to demand and requirements, especially in terms of continuity and the adaptability of the public service, not one, but several, types of employment system are needed: permanent civil servants, certainly, but also people employed on a contractual basis – indefinite or fixed-term contracts - , and “socially assisted posts” (financed from public funds and state grants, such as the contrats emplois-solidarité and emplois-jeunes in France“)
- nová organizace práce – ve smyslu flexibilnější pracovní doby, řízení (především technologických) změn
- jiné pojetí platu, který je vždy ovlivněn ekonomickými podmínkami (ekonomickým vývojem, stavem na trhu práce), vnitřními překážkami (včetně hodnocení výkonu dané pozice), individuálními překážkami managementu (zohlednění individuální a týmové výkonnosti při posouzení ožehavého problému definování výkonnosti a systému hodnocení v úřadech).

Základní principy, vymezující postavení veřejných zaměstnanců v Evropě, jsou formulovány také jako součást **Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy** (Recommendation no. R. (2000)6: The Status of Public Officials in Europe). Doporučení staví opět na tom, že v praxi úřednického práva v Evropě existuje smluvní a kariérní systém – „The choice of system depends on the specific circumstances of each country. Yet, it is important to ensure that, whatever the system, a number of essential principles of good practice, which follow hereafter, are respected, as these principles constitute the very basis of an efficient and citizen-oriented civil service“:

1. Měl by existovat právní rámec postavení „public officials“ a měla by být zajištěna jeho implementace
2. Měla by existovat instituce odpovědná za řízení celého systému zaměstnanosti úředníků. Obecnou povinnost v této oblasti má vláda, která by měla také zajistit, aby neexistovaly konflikty v kompetencích institucí, které mohou ovlivňovat právní postavení úředníků
3. Pokud je to možné, měly by být vymezeny kategorie a úrovně míst, které by vymazovaly vykonávanou funkci a související odpovědnost

4. Měly by být jasně definovány podmínky a požadavky na nábor zaměstnanců, které by neměly opomíjet rovnost, zásluhovost, požadavky na spravedlivou a otevřenou soutěž, zákaz diskriminace uchazečů apod.
5. Měla by být jasně vymezena procedura náboru zaměstnanců (a požadavky na otevřenost a průhlednost, jasná pravidla, ochranu citlivých údajů). Nábor zaměstnanců by měl umožnit úřadům vybrat si uchazeče, který je nejvhodnější na danou pozici.
6. Transfery zaměstnanců (žádný bez jejich souhlasu, pokud to není ve veřejném zájmu a především v zájmu dobré veřejné správy)
7. Povýšení (založené na zásluhovosti)
8. Práva (stejná jako občanská, avšak v případě veřejného zájmu omezená v souvislosti se specifickými povinnostmi zaměstnanců)
9. Nediskriminace
10. Participace zaměstnanců (veřejná správa by měla podporovat účast zaměstnanců nebo jejich konzultaci v procesu rozhodování, které se týká organizace, struktury a principů fungování úřadů)
11. Sociální ochrana (státy by měly zajistit sociální ochranu úředníků, včetně penzijních systémů)
12. Odměňování (úředníci by měli být adekvátně odměňováni, odměňování by mělo být prostředkem pro dosahování cílů organizace, dostatečné odměňování má předcházet riziku korupce)
13. Povinnosti (mezi jinými respekt k rule of law, loajalita k demokratickým institucím, diskrece, neutrálnost, nestrannost, hierarchická subordinace, respektování veřejnosti, zásada odpovědnosti)
14. Disciplinární odpovědnost zaměstnanců (a možnost odvolání se)
15. (Průběžné) Vzdělávání (v rámci vhodné vzdělávací politiky)
16. Ukončení zaměstnání (pouze v zákonem vymezených případech, vč. možnosti odvolání se)
17. Ochrana zaměstnanců (právní instrument pro soudní, nebo jinou nezávislou nápravu)

Cílem veřejno-právní legislativy zakotvující právní postavení úředníků (ang. obvykle civil / public service acts) je také redukovat následující negativní jevy (OECD, 1996 a 1997; Cardona, 2002) (všimněte si, že některé cíle mohou být ve vzájemném rozporu):

- *Politicize* – úředníci, kteří jsou členy politické strany, nemusí vykonávat svoji činnost nezávisle. To může snižovat důvěru občana ve stát a jeho instituce. (Pro úplnost je nutné uvést, že v teorii veřejné správy se diskutoval a diskutuje koncept tzv. reprezentativní byrokracie – ang. *representative bureaucracy* - jejímž cílem bylo zajistit ve struktuře veřejných zaměstnanců zastoupení jednotlivých skupin ve společnosti, což mělo zvýšit demokratičnost fungování státního aparátu)
- *Korupce a zneužití moci* – cílem legislativy je také omezit výkon ekonomických aktivit úředníků.
- *Patronství* – podřízení úředníků hlavě státu může být v konfliktu s principem sloužit veřejnému zájmu. Základní zásadou se má stát nestrannost rozhodování a zákonnost.
- *Nepotismus* – zastávání úřadu nemůže být spojeno s tím, že osoba patří do určité etnické skupiny, rodiny, nebo klanu.
- *Nedostatek profesionálnosti a odpovědnosti* – cílem je vytvořit podmínky pro motivování kvalifikovaných úředníků. Tomu může napomoci také otevřená soutěž o pozice, která zohledňuje požadavky zásluhového (merit) systému, dosahování tohoto cíle může podporovat také vzdělávání, průhledné mechanismy pro povyšování, jasně vymezená odpovědnost a mechanismus pro její podporování (disciplinární řízení apod.), relativně přijatelná úroveň odměňování, kterou si daná země může dovolit. OECD v roce 1997 konstatovalo, že ve většině zemí střední a východní Evropy se na zaměstnance veřejné správy vztahuje obecný národní rámec zakotvující penzijní systém. Speciální penzijní systémy pro úředníky mohou zabezpečit nezávislost úředníků a zvýšit atraktivnost kariéry ve veřejném sektoru.
- *Nestabilita* – nestabilita je v rozporu s cílem zajistit spolehlivé fungování státu a poskytování veřejných služeb a také tím, že je veřejná správa atraktivním zaměstnavatelem pro kvalifikované lidi. Stabilitu a profesionálnost podporuje určitá (garantovaná) doba zastávání úřadu (tenure) a pracovního poměru.
- *Fragmentace* – aby bylo zajištěno dodržování jasně stanovených standardů, musí existovat ústřední instituce, která je odpovědná za řízení, monitoring a rozvoj veřejné služby⁴⁵ - včetně přijetí personální politiky, koordinace procesů implementování

45 civil service - ve smyslu zaměstnání ve veřejné správě / veřejném sektoru

změn, návrhů relevantní legislativy a vnitřních předpisů apod. Dřívější dokument OECD (1996) k tomu dodává, že legislativa by měla také umožnit vládě přizpůsobit se aktuálním potřebám např. v případě reorganizace, snižování nákladů, realokace lidských zdrojů, při zajištění určitého vyjednávání s odbory a profesními asociacemi. Hovoří o potřebě napříč veřejnou správou zaměřeného systému managementu lidských zdrojů (ang. cross-government management), který by také zajistil vytváření a dodržování standardů kvality veřejné správy, spravedlivé zacházení se všemi úředníky a rovněž řádné vyhodnocování nákladů systému úřednického zaměstnání.

- Mezi cíle legislativy typu civil service act se přidává požadavek *zvýšit legitimitu veřejné správy* očích veřejnosti (cílem zde je také zajistit určitou bilanci mezi kvalitativně vymezenými požadavky na výkon úřednického zaměstnání a povinnostmi úředníků na jedné straně a práv a benefitů úředníků na straně druhé).
- Dalším cílem legislativy je také zajistit *nezávislou ochranu úředníků a nezávislý monitoring implementace legislativy* zakotvující práva a povinnosti úředníků.
- Legislativa by neměla být příliš detailní. Jednotlivé oblasti by měly být specifikovány až sekundární legislativou. Otázkou potom zůstává, zda podobná sekundární legislativa získá – stejně jako civil service act samotný – podporu a bude vůbec přijata paralelně k obecnému zákonu o úřednickém postavení. Specifickým doprovodným dokumentem by se měl stát také kodex etiky / zásady chování (ang. code of conduct), který by zakotvil také vodítka, jak mají úředníci naplňovat stanovené povinnosti.

Dosud poslední studie⁴⁶ OECD (2008), která se tématem civil/public service zabývá, shrnuje, že ve veřejné správě členských zemí OECD pracuje mezi 5 % - 21 % zaměstnaných. Počet zaměstnanců byl přes cíle reforem ho snížit v období 1995 – 2005 stabilní (za ČR zde informace o počtu chybí, což může způsobovat i dosavadní přístup ústřední úrovně k oblasti nastavení a koordinování řízení lidských zdrojů v české veřejné správě – viz níže). Praxi úřednického postavení je možné s využitím studie shrnout následovně:

- Obecně se uznává, že zaměstnání ve veřejné správě by se mělo odvíjet od veřejno-právního režimu.
- V řadě zemí mají úředníci omezeno shromažďovací právo, sice mohou existovat odbory, které však nemusí mít vždy formální vyjednávací právo.

46 Aktuálnější a co se týče informací o členských zemích jsou konkrétnější např. Human Resources Management: Country Profiles, které jsou dostupné zde <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm> (přistoupeno 18.11.2013).

- Spory v zaměstnaneckých vztazích mohou příslušet jiným soudům, než těm, kterým přísluší rozhodování ve sporech v pracovně-právních vztazích podle obecného soukromého práva.
- Většina států má anebo měla speciální procedury pro nábor zaměstnanců veřejné správy, v některých zemích se tyto procedury týkají všech zaměstnanců, v jiných pouze některých skupin zaměstnanců a zbývající část je v režimu soukromoprávních předpisů (zákoníku práce). V některých zemích mohou být zakotveny formální kariérové systémy, kdy jsou zaměstnanci povyšováni na základě toho, zda mají stanovené předpoklady.
- Některé země zavedly oddělené řízení systému vedoucích úředníků (Senior Civil Service systems, SCSs), které se týkají nejvyšších nepolitických pozic ve veřejné správě. Typicky jsou tyto systémy založeny na myšlenkách kariérního modelu. V případě, že země nemá institucionalizovaný SCSs, je často odlišována skupina vedoucích zaměstnanců, ke které se vztahují specifická právní ustanovení. Některé země také odlišily vedoucí pracovníky a vrcholové experty (ang. senior experts), což bylo podmíněno cílem vyjasnit úkoly, které se od obou skupin zaměstnanců očekávají. Vrcholové pozice jsou ve většině případů dosud obsazovány především muži, i když podíl žen roste. Roste trend využívat ve vztahu mezi úřadem (státem) a manažerem smlouvy na dobu určitou.
- V řadě zemí speciální právní ustanovení ochraňují zaměstnance veřejné správy před ukončením pracovního poměru (ukončení především v případě porušení pracovních povinností, omezení poměru na dobu určitou apod.).
- Speciální legislativní ustanovení v řadě zemí upravují sociální zabezpečení úředníků a právo na odpočinek, obvykle zakládají také specifické důchodové benefity a nižší odchod do důchodu než v případě zaměstnání v soukromém sektoru
- Platové podmínky se odvíjejí od obecného systému platů a platových tříd, v řadě zemí jsou úředníci dosud odměňováni na základě seniority (počtu odsloužených let) a s ohledem na to také povýšení do jiné třídy. Složky mzdy orientované na výsledky (PRP) mají především formu odměny.
- V některých zemích dochází k přesunům v osobní působnosti soukromoprávních norem – tj. rozšiřování skupin úředníků, na jejichž pracovní poměr se vztahují ustanovení soukromoprávních norem, a omezování skupin úředníků se specifickým statutem úředníka. Dochází také k rušení omezení možnosti úřadů zaměstnat úředníka na dobu určitou. Zaměstnání na dobu určitou je však více obvyklé v případě vedoucích pozic (senior management) než u ostatních typů

zaměstnanců veřejné správy. V řadě zemí dochází k decentralizaci řízení lidských zdrojů na jedné straně a k posilování strategické a metodické role ústředních úřadů na straně druhé. Centralizace je však ve většině zemí charakteristickým rysem v oblasti stanovení rámce odměňování: „In most countries, the classification or grading of posts is determined by the central human resource management body with little autonomy for sub-central bodies, although they can be expected to provide the basis for the central decisions. In Belgium, Finland, Hungary, and Switzerland, there appears to be some delegation in the definition of the classification system, and in Australia, New Zealand and the United Kingdom, departments/agencies have wider rooms of manoeuvre for the determination of their own classification system. Sweden has a centrally designed classification system, but this is only intended as a basis for comparative pay statistics, and the actual classification is done by each agency... Traditionally, the general design and operation of the pay system (such as grading of posts, associated pay scales, progressions in the pay scale and special allowances) are centrally defined, or with little latitude for departments/ agencies to affect pay structures or pay levels. However, in some countries including Australia, Finland, the Netherlands, New Zealand, Sweden, and for parts of the administration in the United Kingdom and the United States, pay decisions have been delegated to departments, agencies or even work units, subject to an appropriate financial framework. Denmark has also recently introduced a new pay system with some scope for local adjustment of pay“ (viz též Rexed a kol., 2007).

- Téměř všechny země mají formalizované procedury hodnocení výkonnosti úředníků. V některých zemích není hodnocení výkonnosti úředníků povinné, v jiných se povinně týká pouze manažerů (např. v Itálii). Obvykle se hodnocení výkonnosti nevztahuje na pracovní pozice na dobu určitou a na příležitostné práce. Řada členských zemí OECD dosud neimplementovala odměňování na základě výkonnosti (PRPs) a na týmy zaměřené systémy managementu výkonnosti. Individualizace základního platu je omezená, většinou se týká pouze vedoucích úředníků. Řada zemí zakotvuje specifické složky odměňování vedoucích úředníků. Níže uvedená tabulka shrnuje vybrané prvky praxe PRP v členských zemích OECD. Ukazuje, že obecně PRP prvky reprezentují spíše malé procento základního platu. Největší odměny v případě nemanážerských pracovníků jsou většinou méně než 10 % základního platu, v případě manažerských pracovníků potom méně než 20 % základního platu.
- Nadále je nutné odlišovat kariérní a poziční systémy zaměstnanosti – „For example, in Australia, Finland, the Netherlands, New Zealand, Sweden, Switzerland (except for diplomatic careers), the United Kingdom and the United States, all

posts below senior management are open to external recruitment and applicants can apply through direct application to the specific post. In other countries with career-based systems, employees are recruited almost exclusively at lower levels and move up in their career within levels throughout their time in their civil service. In some countries including Belgium, Germany, Ireland, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, Portugal and Spain, there are some exceptions for top managers and special experts.“

Trendy studie OECD (2008) (též Demmke a Moilanen, 2010) shrnuje následovně:

- přechod od centralizovaného k decentralizovanému způsobu stanovování podmínek zaměstnání
- posun od statutárních ke smluvním nebo manažerským modelům
- vývoj od kariérních systémů k post-byrokratickým (pozičním)
- delegování odpovědnosti na manažery
- srovnávání úrovně platu s praxí v soukromém sektoru
- změny ve speciálních systémech důchodového zabezpečení.

Otázky a úkoly:



Jaké 3 systémy právního vymezení postavení úředníků jsou odlišovány? Jaké jsou charakteristiky (vč. silných a slabých) stránek jednotlivých systémů?

Jaké trendy se v současnosti objevují v reformách právního vymezení postavení úředníků?

Co zaznívá mezi požadavky na legislativu z oblasti „civil/public service“ a proč?

10.3 Z ČESKÉ REFORMY ÚŘEDNICKÉHO PRÁVA

10.3.1 Vývoj do roku 2002

Reformě veřejné správy v České republice byla po dlouhou dobu vytýkána absence systematictější právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě. S tím souvisela i neexistence jednotného systému vzdělávání pracovníků veřejné správy. Připomeňme např. shrnutí ze studie OECD (1997b): „The objectives of public service staff training are not officially defined. As there is still no specific legislation for civil

servants, there is no legal basis for any institution to deal with this problem generally, i.e. for all public administration employees or their individual groups (executive officers, administrative officers, clerks, etc.). There is no such institution in the public administration system of the Czech Republic.“. Přípravy pracovníků ve veřejné správě se ujímala *ad hoc* řada institucí. Nebyla rovněž vytvořena žádná instituce, která by vzdělávání ve veřejné správě koordinovala. Časté případy nízké profesionálnosti úředníků se odrážely rovněž v poměrně nízké úrovni řízení samotné veřejné správy. Větší pozornost byla věnována vzdělávání úředníků místní správy, a to také z toho důvodu, že reforma veřejné správy se v prvním desetiletí polistopadového vývoje zaměřovala především na změny místní správy.

Vláda ČR schválila 16. června 1999 usnesením č. 601 **Koncepci přípravy pracovníků veřejné správy**. Jejím cílem bylo připravit systém vzdělávání pracovníků veřejné správy v návaznosti na reformu veřejné správy a na vstup České republiky do Evropské unie. Koncepce vycházela z následujících nedostatků (Menšík, 2000):

- úroveň dosaženého vzdělání zaměstnanců vzhledem ke kvalifikačním požadavkům, procento zaměstnanců nesplňujících tyto požadavky, úroveň vzdělávání připravujícího pracovníky pro veřejnou správu a stav dalšího vzdělávání ve veřejné správě nebyly do té doby optimální pro kvalitní výkon veřejné správy a přizpůsobení se evropským požadavkům.
- Chyběl celkový přehled uplatnění absolventů těchto škol ve veřejné správě a výzkumy jednotlivých škol neměly potřebnou vypovídající hodnotu. Neexistovala tak dostatečná zpětná vazba, která by vypovídala o kvalitě vzdělávacích programů. Tuto skutečnost zhoršovalo i to, že řada absolventů, kteří se ve svém studijním programu přímo specializovali na problematiku veřejné správy a správní právo, po ukončení studia volili jinou kariéru než v orgánech a organizacích veřejné správy (například absolventi právnických a ekonomicko-správních fakult odcházejí do podnikatelské sféry).
- Další vzdělávání organizovaly pro své zaměstnance ústřední orgány státní správy i další správní orgány, které zajišťovaly různé druhy školení podle aktuálních potřeb zaměstnanců nebo úřadů. Šlo zejména o krátkodobé kurzy zaměřené na inovace v oboru, na počítačovou a informační gramotnost, jazykové kurzy a školení ke vstupu do EU. Uvedené vzdělávání významně přispělo i přes některé výrazné nedostatky ke zkvalitnění výkonu veřejné správy. Vzdělávání pro řadové zaměstnance státní správy nebylo však koordinováno, jeho obsah vznikl jednorázově a odpovědnost za efektivnost nebyla zřejmá. Výběr zaměstnanců pro jednotlivá školení, o kterém rozhoduje nejčastěji bezprostředně

nadřazený pracovník, měl spíš nahodilý charakter. Výjimku tvořilo studium, jehož zahájení bylo důležitou podmínkou pro ponechání zaměstnance v příslušné platové třídě.

- V České republice neexistovala cílená provázanost personální problematiky a přípravy zaměstnanců pro veřejnou správu a ve veřejné správě. Nebyly vypracovány přesné obecné a konkrétní kvalifikační předpoklady s výjimkou zkoušek odborné způsobilosti u vybraných specializací zaměstnanců okresních úřadů a obecních (městských) úřadů (viz. vyhláška Ministerstva vnitra č. 51/1998 Sb., kterou se stanovily předpoklady pro výkon funkcí vyžadujících zvláštní odbornou způsobilost v okresních úřadech a v obecních úřadech, vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti).

Hlavní problémy v ČR ve srovnání se systémem v EU vymezovala koncepce z roku 1999 následovně:

1. Pro řídicí funkce chybí odborníci všeobecného zaměření, vyškolení pro analytické, informační a legislativní funkce. Problémem je nedostatečná znalost cizích jazyků, která komplikuje pracovní kontakt s EU a dalšími zahraničními partnery.
2. Výběr nových zaměstnanců nepodléhá povinnému konkursnímu řízení.
3. Neexistuje ucelený systém vzdělávání, který by zaručoval cílenou přípravu na práci ve veřejné správě a vzdělávání zaměstnanců v průběhu služby.
4. Chybí popis pracovních míst včetně řádného popisu požadavků a kvalifikačních předpokladů (s výjimkou požadavků na zvláštní odborné způsobilosti). Například většina ústředních orgánů státní správy má popisy pracovních činností, které jsou velmi obecné. Kvalifikační předpoklady stanovené platovými předpisy většinou určují jen stupeň a druh vzdělání, nikoli přesný popis konkrétních dovedností.
5. Neexistuje ucelený motivační systém, chybí pravidla pracovního postupu, systémy hodnocení a péče o personální růst. Souvisí to i s úrovní personálního řízení, které je mnohdy zúženo pouze na přijímání a propouštění zaměstnanců bez hlubší analýzy vlastních potřeb a jejich vývoje a systémové péče o lidské zdroje včetně vzdělávání.
6. Neexistuje disciplinární odpovědnost. Ta je nenahraditelná z hlediska garance dodržování služebních povinností. Její neexistence snižuje prestiž zaměstnanců veřejné správy v očích veřejnosti.

Cílem koncepce z roku 1999 bylo zavedení celoživotního vzdělávání v otevřeném systému, který poskytne odbornou přípravu před vstupem do veřejné správy, a to zejména ve státních i nestátních středních, vyšších a vysokých školách. Současně měl nový systém zajistit další vzdělávání pro prohlubování a udržení odbornosti i pro kariérní růst zaměstnanců ve veřejné správě, včetně rekvalifikačních kurzů při změně pracovního zařazení (odbornosti). Pro zaměstnance z jiných odvětví, kteří by přešli do veřejné správy, měl nový systém zabezpečit soubor vzdělávacích modulů diferencovaných podle úrovně vzdělání a podle délky a charakteru jejich praxe. Zároveň měl reagovat na aktuální problematiku ve veřejné správě (například změny právních předpisů). Koncepce předpokládala, že přípravě obsahu vzdělávání musí předcházet analýza činností na jednotlivých úrovních pracovního zařazení a stanovení kvalifikačních požadavků.

Koncepce z roku 1999 nechávala otevřenou otázku povinného vzdělávání zastupitelů obcí a krajů. Konstatovala v této souvislosti následující: „Výkon veřejné správy je do velké míry závislý na kvalitní samosprávě. Ve státní správě se předpokládá permanentní vzdělávání zaměstnanců, které by podle připravovaného zákona o občanské státní službě mělo být povinné. Vzdělávání zastupitelů není možné žádné právní normy vyžadovat, ačkoli je velmi pravděpodobné, že kurz obsahující minimum z politologie, sociologie, ekonomiky a správního práva by v úřadech s přenesenou působností výraznou měrou zkvalitnil výkon veřejné správy. Problém vzdělávání volených zastupitelů má různá řešení, jejichž vhodnost, efektivnost i legislativní schůdnost by měla být předmětem diskuse.“

Ještě v roce 2001 byla Česká republika kritizována Evropskou komisí pro výše zmíněné: je „politováníhodné“, že v České republice stále chybí zmíněná legislativa určující status úředníků veřejné správy (a problematiky s tím související), která je také předpokladem pro úspěšné převzetí požadavků vyplývajících z *acquis communautaire*. Práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy se řídily obecnou pracovněprávní úpravou, zejména zákoníkem práce. Odměňování pak vycházelo z ustanovení **zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech**. Východiskem a cílem se mělo stát vytvoření komplexní legislativy, která by tento nedostatek napravila a situaci stabilizovala. Důraz měl být kladen i na respektování politické a stranické nezávislosti úředníků státní správy a samosprávy.

Profesionalitu úředníků veřejné správy předpokládal **Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě**, který vláda schválila jako určité rámcové doporučení pro práci úředníků veřejné správy v roce 2001. Ten ve svém článku stanovoval: „Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.“

Podrobněji a právně závazně upravil tyto zásady úřednické etiky, jakož i další otázky (viz níže) až **zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech**, a dále **zákon č. 312/2002, o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů**. Oběma zákonům se věnujeme krátce níže, týkají se jich také úkoly k samostudiu. Uvedenou legislativu se zavázala implementovat vláda vytvořená v létě 2002. Ve své pravidelné hodnotící zprávě z podzimu 2002 Evropská komise doporučovala, aby byla tato legislativa co nejrychleji implementována zejména pro usnadnění situace po předpokládaném vstupu České republiky do Evropské unie. Ještě tato zpráva navrhuje zvýšit úsilí v boji proti korupci.

Služební zákon č. 218/2002 Sb. však po dlouhou dobu kompletně nenabyl účinnost. Účinnost služebního zákona byla původně stanovena na 1.1.2004. Dalšími novelami byla postupně odložena na 1.1.2005, 1.1.2007, 1.1.2009 a 1.1.2012.⁴⁷ V září 2011 došlo k odložení účinnosti na rok 2015. S tímto termínem pracovaly i plány následných vlád. Jen za poslední rok má služební zákon relativně bouřlivou historii. Poslanecká sněmovna postoupila dne 12. 9. 2014 návrh zákona Senátu jako tisk 336/0 . Ústavně-právní výbor (nikoliv Senát jako takový!) návrh schválil 24. 9. 2014 (viz též Sněmovní tisk 75 k novele služebního zákona - <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=71&o=7>, naposledy přistoupeno 20. 11. 2014). Prezident Zeman, který byl proti institutu politických náměstků, zákon vrátil. Sněmovna setrvala na původním návrhu a prezidentovo veto přehlasovala na konci října. Po politickém hašteření je tak v současnosti služební zákon ve své novelizované verzi publikován ve Sbírce zákonů (pod číslem 234/2014 Sb.) a předpokládá se nabití jeho plná účinnost JIŽ od 1. 1. 2015. Strízlivý čtenář dojde k závěru, že zákon se podaří uvést do praxe (mnohem) později.

10.3.2 Služební zákon

Služební zákon zakotvuje nová práva a povinnosti zhruba 80.000 státních úředníků. Struktura, ve které byl služební původně zakotven v právním řádu v roce 2002, byla následující:

1. Předmět úpravy a rozsah působnosti (státní služba a kategorie zaměstnanců, na které se vztahuje), použití pracovního poměru
2. Vymezení správního a služebního úřadu, oboru služby, označení státních zaměstnanců (včetně diplomatických hodností) a požadavky na jejich vzdělání, služební předpisy

⁴⁷ Blíže viz také EPIS. Účinnost služebního zákona znovu odložena až k 1. 1. 2012!, online <<http://www.epis.cz/home/zajimavosti/43tyden>> (přistoupeno 4. 12. 2010).

3. Organizační věci služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců (Generální ředitelství státní služby a generální ředitel, personální ředitel a personální útvar)
4. Systemizace a role generálního ředitele a Ministerstva financí
5. Příprava na službu (předpoklady k přijetí pro přípravu na službu, výběrové řízení k přípravě na službu a výjimky z něho, průběh a ukončení přípravy na službu)
6. Služební poměr, druhy služby a ukončení služebního poměru (včetně předpokladů ke jmenování do služby, překážek jmenování do služby a výkonu služby, jmenování do služby, služebního slibu a vzniku služebního poměru, zařazení státního zaměstnance ve službě s ohledem na příbuzenské a jiné podobné vztahy, změn služebního poměru, služebního posudku, potvrzení o službě a neplatného skončení služebního poměru)
7. Povinnosti, základní práva státních zaměstnanců, omezení některých práv státních zaměstnanců, příkazy k výkonu služby a odměny za příkladnou službu
8. Kárná odpovědnost a služební kázeň, kárné řízení (včetně zaházení kárného opatření)
9. Podmínky výkonu služby (včetně zákazu diskriminace ve služebním poměru, doby výkonu služby a doby odpočinku, služebního volna, požadavků na vzdělávání státních zaměstnanců, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, mateřské a rodičovské dovolené a přestávek ke kojení, odpovědnosti za škody a náhrad škody)
10. Osobní spis, služební průkaz, služební hodnocení státního zaměstnance a žádost nebo stížnost státního zaměstnance, řízení ve věcech služebního poměru
11. Sociální zajištění státních zaměstnanců (plat při dočasné neschopnosti k výkonu služby, příspěvek k důchodu) a odměňování státních zaměstnanců, čekatelů, ostatních zaměstnanců ve správních úřadech a organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců (včetně platů a platových tarifů ve dvanácti platových třídách a platových stupňů, informačního systému o službě a platech)
12. Institut státní správy (jako státní příspěvková organizace s právem hospodařit s majetkem se sídlem v Praze odpovědná za zabezpečení vzdělávání státních zaměstnanců podle služebního zákona)

13. Informování státních zaměstnanců a projednání se státními zaměstnanci v záležitostech výkonu služby a podmínek jejího výkonu, oprávnění odborových orgánů, rada státních zaměstnanců, zástupci státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby a jejich oprávnění.

Ve své původní verzi by po nabytí účinnosti služební zákon zavedl státní službu na bázi kariérního systému, s modifikacemi, které jsou částečně inspirovány pozičním systémem. Od klasické definitivy se pojetí původního služebního zákona lišilo zejména možnostmi úředníka propustit po opakovaném negativním hodnocení nebo při reorganizaci spojené s restrikcí.

Jak již bylo řečeno výše, služební zákon, který má nabýt účinnosti na začátku roku 2015, prošel legislativním procesem teprve v říjnu 2014 a nalezneme ho **ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2014**. Služební zákon v aktuální verzi upravuje

- právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu. Správním úřadem přitom zákon rozumí (v § 3) ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy.
- organizační věci státní služby (dále jen „služba“),
- služební vztahy státních zaměstnanců,
- odměňování státních zaměstnanců a
- řízení ve věcech služebního poměru.

Nevztahuje se na osoby uvedené v § 2. Výslovně tak nedopadá například na:

- zaměstnance, který vykonává pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a na zaměstnance, který pouze řídí, organizuje a kontroluje výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací,
- zaměstnance zařazené v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády ČR, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství a v Národním bezpečnostním úřadu,
- členy vlády, jejich poradce, na zaměstnance, kteří vykonávají další činnosti pro člena vlády, včetně zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády.

- vedoucího Úřadu vlády ČR a zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády,
- náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády,
- předsedy a místopředsedy některých ústředních správních úřadů - např. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních, nebo Českého statistického úřadu.

Zákon definuje službu (v § 5 vymezuje typové činnosti služby) a služební označení státních zaměstnanců (zejména v návaznosti na jejich dosažené vzdělání), roli představeného jako nadřízeného státního zaměstnance (např. v případě ministerstva jde o náměstka pro řízení sekce, ředitele odboru a vedoucí oddělení).

Služební zákon předpokládá **služební poměr na dobu neurčitou a na dobu určitou**. Podle jeho ustavení státní zaměstnanci mají vykonávat službu na dobu neurčitou. Do služebního poměru na dobu určitou se vždy přijme osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku. Na dobu určitou lze přijmout osobu rovněž v případech tehdy, je-li třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance (§ 20).

V § 24 služební zákon stanovuje, že na obsazení volného služebního místa se koná **výběrové řízení**. Výběrové řízení vyhláší služební orgán na úřední desce, dále se zveřejní v **informačním systému o státní službě**. V § 25 jsou stanoveny požadavky na žadatele o přijetí do služebního poměru (žadatel nemusí být občanem ČR). S žadatelem, jehož žádost nebyla vyřazena podle odstavce 2, provede výběrová komise **pohovor**. Pohovor je zaměřen na obor služby, jehož se výběrové řízení týká, a na plnění jiného odborného požadavku. Součástí pohovoru může být i ověření znalosti cizího jazyka, je-li požadována.

Zákon také pracuje s tzv. **úřednickou zkouškou** (zejména v § 35 a násl.). Stanovuje, že státní zaměstnanec je povinen ji úspěšně vykonat. Předpokládá, že přihlášení na úřednickou zkoušku a další organizační věci spojené s úřednickou zkouškou se uskutečňují prostřednictvím **portálu pro přihlašování na úřednickou zkoušku**. Ministerstvo vnitřně stanoví vyhláškou obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky včetně způsobu jejího provedení a hodnocení. Úřední zkouška má mít (písemnou) obecnou a zvláštní (ústní) část. Zkoušení je přitom značně decentralizované, neboť zákon předpokládá, že zkušební komise se zřizuje podle oboru služby u ústředního správního úřadu, do jehož působnosti daný obor služby patří a členy zkušební komise jmenuje a odvolává služební orgán v ústředním správním úřadu. Definice služebního orgánu přitom může podporovat politizaci státní služby. Služeb-

ním orgánem je např. vláda nebo ministr vnitra vůči náměstkovi pro státní službu, vláda nebo pověřený člen vlády vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem (viz § 10).⁴⁸

Jestliže státní zaměstnanec úřednickou zkoušku nevykonal úspěšně, umožní mu služební orgán její opakování na základě jeho písemné žádosti. Úřednickou zkoušku lze opakovat jen jednou. Státnímu zaměstnanci, který dosud úspěšně nevykonal úřednickou zkoušku, přísluší nejnižší platový tarif v platové třídě stanovené pro služební místo, na něž je zařazen nebo jmenován. Činnosti v oborech služby smí tento státní zaměstnanec vykonávat pouze pod odborným dohledem představeného nebo jiného jím určeného státního zaměstnance.

Má-li být na základě výsledku výběrového řízení na volné služební místo představeného jmenována osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, přijme se tato osoba do služebního poměru na dobu určitou, a to s trváním 2 měsíců.

Aktuální služební zákon také předpokládá některé speciální pozice, konkrétně **státní tajemníky a personálního ředitele sekce pro státní službu**, která je organizační jednotkou Ministerstva vnitra, v jejímž čele je **náměstek ministra vnitra pro státní službu**. Není-li služební místo náměstka pro státní službu obsazeno, vykonává jeho pravomoci personální ředitel sekce pro státní službu. Není-li služební místo náměstka pro státní službu ani služební místo personálního ředitele sekce pro státní službu obsazeno, pověří vláda některého ze státních tajemníků výkonem pravomocí náměstka pro státní službu do doby jmenování nového náměstka pro státní službu.

Náměstka pro státní službu jmenuje vláda na návrh předsedy vlády na dobu 6 let na základě výsledku výběrového řízení. Nikdo nemůže být náměstkem pro státní službu jmenován více než jednou. V § 52 služební zákon stanovuje, kdo se může zúčastnit výběrového řízení na pozici náměstka pro státní službu. Mimo jiné zde zákon předpokládá věk alespoň 40 let a dřívější praxi na pozici vedoucího (alespoň 4 roky během uplynulých 8 let), a to ve veřejné správě. Podobné předpoklady jsou stanoveny pro pozici **personálního ředitele sekce pro státní službu**.

Služební místo **státního tajemníka** se podle služebního zákona (§ 15) zřizuje v ministerstvu a v Úřadu vlády. Státní tajemník má postavení náměstka pro řízení sekce. Státní tajemník řídí činnosti související se zajišťováním organizačních věcí služby,

48 Za rovnocennou obecné části úřednické zkoušky se považuje obecná část zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku. Vláda může nařízením stanovit, že zvláštní část zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku k výkonu konkrétní správní činnosti se považuje za rovnocennou zvláštní části úřednické zkoušky pro příslušný obor služby. Vláda může dále nařízením stanovit, že za rovnocennou zvláštní části úřednické zkoušky se považuje zkouška podle jiného zákona, je-li její obsah a rozsah se zvláštní částí úřednické zkoušky srovnatelný.

správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího služebního úřadu podřízeného ministerstvu. Státního tajemníka jmenuje vláda na návrh příslušného ministra nebo vedoucího Úřadu vlády na dobu 5 let na základě výsledku výběrového řízení. Požadavky na předchozí praxi jsou vymezeny podobně jako v případě pozice náměstka pro státní službu (v § 53). Výběrového řízení na služební místo náměstka pro řízení sekce nebo ředitele sekce se mohou zúčastnit také akademičtí pracovníci (s předchozí praxí na vedoucí pozici).

Vedoucího oddělení v ministerstvu nebo v Úřadu vlády jmenuje státní tajemník na základě výsledku výběrového řízení. V jiném správním úřadu jmenuje vedoucího oddělení na základě výsledku výběrového řízení vedoucí služebního úřadu (§ 58).

Představený může být odvolán (pokud o to nepožádá sám) tím, kdo ho jmenoval, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného, služební hodnocení obsahuje závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků, přestal splňovat předpoklad zdravotní způsobilosti, přestal splňovat požadavek spočívající ve způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi, nebo byl zproštěn výkonu služby z důvodu vazby. Náměstek pro státní službu a personální ředitel sekce pro státní službu (pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu) se ze služebního místa odvolá i v případě, pokud zvláště závažným způsobem porušil služební kázeň nebo se dopustil zaviněného jednání, jímž narušil důstojnost své funkce nebo ohrozil důvěru v jeho nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování (blíže v § 60).

Zvláštní pozornost služební zákon věnuje **náměstkům členů vlády** (v § 173). Pracovní místo náměstka člena vlády není podle ustanovení služebního zákona v organizačním uspořádání správního úřadu stupněm řízení. Člen vlády může mít nejvýše 2 takové náměstky. Náměstek člena vlády je v pracovním poměru ke státu a jmenuje a odvolává jej příslušný člen vlády; náměstek člena vlády, který není pověřen řízením ministerstva, je zařazen v Úřadu vlády.

V Hlavě V služební zákon vymezuje **předpoklady skončení služebního poměru**. Služební poměr končí rozhodnutím služebního orgánu. Důvodem může být i to, že 2 po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance obsahují závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků. V případě organizačních důvodů má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného.

V části třetí služební zákon vymezuje **povinnosti a práva státních zaměstnanců**. V § 77 najdeme standardní požadavky na úřednickou etiku (včetně požadavku nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč). Státní zaměstnanec má také právo, aby mu byla ve služebním úřadu k dispozici odborná literatura vztahující se k jím vykonávanému oboru služby. Má také právo na plat a platový postup.

Státní zaměstnanec nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů obchodních korporací provozujících podnikatelskou činnost, s výjimkou případů, kdy byl do těchto orgánů vyslán služebním orgánem. Státní zaměstnanec může vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona pouze s předchozím písemným souhlasem služebního orgánu (toto omezení se nevztahuje například na činnost vědeckou, pedagogickou, znalce, nebo na činnost v poradních orgánech vlády). Speciální povinnosti jsou stanoveny **představeným**. Představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí. Představenému nepřísluší vykonávat právo na stávku.

Služební zákon v § 98 a násl. vymezuje **podmínky výkonu služby** - např. služební dobu a dobu odpočinku, možnosti pružného rozvržení služební doby, služební pohotovost, službu přesčas a v noční době, služební volno apod. Často odkazuje na ustanovení zákoníku práce. Předpokládá dovolenou státních zaměstnanců v délce 5 týdnů v kalendářním roce. V rámci ustanovení o podmínkách výkonu služby vymezuje také **požadavky na vzdělávání státních zaměstnanců** (konkrétně v § 107 a násl.). Státní zaměstnanec, kterému bylo povoleno zvýšení vzdělání na náklady služebního úřadu studiem na vyšší odborné škole nebo vysoké škole, je povinen setrvat po ukončení studia ve služebním poměru po dobu odpovídající době trvání studia. Zákon také stanovuje podmínku setrvat ve služebním poměru po určitý počet let, pokud náklady na studijní pobyt přesáhnou stanovené částky (např. 5 let, jestliže náklady na studijní pobyt přesáhnou 100 000 Kč). Nesplní-li státní zaměstnanec povinnost setrvat ve služebním poměru po stanovenou dobu, má povinnost uhradit náklady spojené se studiem nebo vysláním na studijní pobyt. Zákon stanovuje maximální částky těchto úhrad.

O služebním poměru státního zaměstnance se vede **osobní spis**, který smí obsahovat jen písemnosti nezbytné pro služební poměr a hodnocení státního zaměstnance. Do osobního spisu mají právo nahlížet služební orgán, jakož i představení, kteří jsou státnímu zaměstnanci nadřízeni. Právo nahlížet do osobního spisu, jakož i právo na pořízení opisu osobního spisu má Ministerstvo vnitra, orgán inspekce práce, Úřad pro ochranu osobních údajů, soud, státní zástupce, policejní orgán, Národní bezpečnostní úřad a zpravodajská služba (blíže viz § 153).

Státní zaměstnanec má podléhat **služebnímu hodnocení**, které se má provádět jednou ročně v prvním čtvrtletí kalendářního roku za uplynulý kalendářní rok. Služební hodnocení státního zaměstnance provádí bezprostředně nadřízený představený v součinnosti se služebním orgánem. Služební hodnocení státního zaměstnance má zahrnovat hodnocení: a) znalostí a dovedností; b) výkonu služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli;

c) dodržování služební kázně; d) výsledků vzdělávání. Služební hodnocení musí obsahovat závěr o tom, zda státní zaměstnanec dosahoval ve službě vynikající, dobré, dostačující, nebo nevyhovující výsledky. Státní zaměstnanec může podat ve věcech výkonu služby a ve věcech služebního poměru písemnou stížnost služebnímu orgánu (blíže viz § 155).

Služební zákon se věnuje také **odměňování státních zaměstnanců**. Explicitně stanovuje, že odměňování státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak. V § 145 a následujících **vymezuje zvláštní ustanovení**, a to například následovně:

- První až čtvrtá platová třída stanovená zákoníkem práce se v případě státních zaměstnanců nepoužijí. Výši platových tarifů s přihlédnutím k povinnostem a omezením při výkonu služby a k jeho významu a způsob jejich určení pro státní zaměstnance stanoví vláda nařízením.
- Charakteristika platových tříd je uvedena v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Vláda na jejím základě stanoví nařízením katalog správních činností a jejich zařazení podle složitosti, odpovědnosti a namáhavosti do jednotlivých platových tříd.
- Pro nové služební místo státního zaměstnance, na kterém se mají vykonávat činnosti neuvedené v katalogu správních činností, platovou třídu stanoví služební orgán se souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí.
- Rozpětí příplatků za vedení stanoví příloha č. 2 k tomuto zákonu.
- Vláda nařízením stanoví pravidla pro určení konkrétní výše zvláštního příplatku.

Zákon také stanovuje **povinnosti informovat státní zaměstnance** o pravděpodobném vývoji zaměstnanosti ve služebním úřadu, početním stavu a struktuře státních zaměstnanců ve služebním úřadu, základních podmínkách výkonu služby a jejich změně (viz § 130). Speciální ustanovení se týkají vztahů mezi služebním úřadem a odborovou organizací (§ 132 a násl.).

Zákon také předpokládá a specifikuje služební kázeň, kárné provinění, kárné opatření a kárné řízení a komise (v §§ 87 až 97). Kárným opatřením může být písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru.

Rovněž zakotvuje specifické **postavení Ministerstva vnitra**. V § 13 stanovuje, že ministerstvo také

- připravuje návrh systemizace služebních míst na základě návrhů služebních orgánů. V rámci systemizace má být pro každý služební úřad stanoven počet služebních míst státních zaměstnanců a také objem prostředků na jejich platy. Návrh systemizace vypracuje Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhů služebních orgánů, které mu je v termínu stanoveném Ministerstvem vnitra předkládají prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů (blíže viz § 17). První systemizace a první systemizace pracovních míst podle služebního zákona se ve všech správních úřadech má stanovit s účinností od 1. července 2015.
- koordinuje zpracování návrhů organizačních struktur služebních úřadů,
- koordinuje systém hodnocení státní zaměstnanců,
- koordinuje vzdělávání státních zaměstnanců a připravuje vzdělávací programy a rámcová pravidla pro vzdělávání státních zaměstnanců

S ohledem na roli Ministerstva vnitra je nutné zmínit, že původní služební zákon (č. 218/2002 Sb.) předpokládal zřízení **Generálního ředitelství státní služby**, které mělo (dle § 11) působit jako organizační, koncepční, koordinační, řídicí, výkonné a kontrolní místo ve věcech státní služby. V jeho čele měl stát generální ředitel a hlavní náplní činnosti Generálního ředitelství měla být systemizace státní služby, příprava a kontrola dodržování služebních předpisů, vedení rejstříku státních zaměstnanců apod. Ustanovení o Generálním ředitelství státní služby bylo mezi těmi, která nabyla účinnosti. Úkoly Generálního ředitelství plnil po určitou dobu Kabinet vedoucího Úřadu vlády ČR. Problematiku rozvoje lidských zdrojů ve správních úřadech zajišťovalo velmi omezeně Ministerstvo vnitra - existoval zde Odbor rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě. Podle dostupných informací se Generální ředitelství ještě na jaře 2014 vytvářelo opět v rámci Úřadu vlády ČR.

Aktuální služební zákon zřizuje také některé specifické informační systémy. Příkladem je již zmíněný **informační systém o státní službě** jako informační systém veřejné správy, jehož účelem je vedení údajů nezbytných pro správu organizačních věcí služby a služebních vztahů v rámci služebních úřadů i mezi nimi. Jeho správcem má být Ministerstvo vnitra. Součástí informačního systému o státní službě mají být rejstřík státních zaměstnanců, evidence obsazovaných služebních míst, portál pro přihlašování na úřednickou zkoušku a evidence uskutečněných úřednických zkoušek.

10.3.3 Zákon o úřednicích územních samosprávných celků

Zákon o úřednicích územní samosprávy (č. 312/2002 Sb.) daleko je již plně účinný, účinnost nabyl začátkem roku 2003. Jak konstatovala důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb.: příčinou návrhu nové právní úpravy byl neuspokojivý stav v oblasti profesionálního výkonu správních činností a nedostatečná odborná úroveň zaměstnanců územních samosprávných celků vykonávajících veřejnou správu, jejímž důsledkem byly velké nedostatky v rozhodování. Cílem je profesionalizace, depolitizace a stabilizace úředníků.

Zákon o úřednicích územních samosprávných celků (ÚSC) upravuje následující oblasti:

- předmět úpravy - pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků, kteří vykonávají správní činnost (plní úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti), a jejich vzdělávání
- pracovní poměr úředníka - předpoklady pro vznik a také pro jmenování vedoucího úřadu (jde především o veřejnou výzvu a její náležitosti, výběrové řízení), dobu pracovního poměru, odvolání z funkce vedoucího úředníka / vedoucího úřadu a odstupné,
- základní povinnosti úředníka, se specifickou oblastí, kterou zákon více rozpracovává – vzdělávání úředníků (zákon odlišuje vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, přípravu a ověření zvláštní odborné způsobilosti a vzdělávání vedoucích úředníků – viz níže) a také akreditaci vzdělávacích institucí
- úkoly Ministerstva vnitra ve státní správě v oblasti vzdělávání úředníků.

V ostatních záležitostech odkazuje na zákoník práce (včetně problematiky ukončení pracovního poměru úředníků).

Úředníci ÚSC jsou podle zákona o úřednicích ÚSC v pracovním (nikoliv typicky služebním jak by upravoval např. služební zákon) poměru k ÚSC. Zákon o úřednicích ÚSC vnesl do pracovněprávní regulace těchto poměrů veřejnoprávní prvky (např. zvláštní předpoklady pro způsobilost zastávat funkci, výběrové řízení jako podmínka uzavření pracovní smlouvy apod.). Potřebnost zákonné úpravy poměrů samosprávných úředníků je dána nejen obecnými požadavky (např. jednotnost a koordinovanost územní samosprávy), ale hlavně tím, že tito úředníci vykonávají vedle samosprávné funkce též přenesenou státní správu.

Zákon č. 312/2002 Sb. přinesl v oblasti zvyšování odbornosti průlomové změny, protože až do jeho účinnosti bylo obligatorní formou vzdělávání úředníků pouze ověřování zvláštní odborné způsobilosti. Na ověření zvláštní odborné způsobilosti se vztahovala vyhláška ministerstva vnitra č. 345/2000 Sb., o ověřování zvláštní odborné způsobilosti, která byla zrušena s účinností od 1. 1. 2003.

Zvolený model podle Čebišové (2004) odpovídá evropským trendům. Je založen na smluvním poměru s úředníků, regulovaném pracovním právem. Zvláštním veřejnoprávním zákonem o úřednících ÚSC jsou upraveny odchýlně podmínky vzniku a průběh pracovního poměru, povinnosti a vzdělávání úředníků. Zbývající záležitosti upravuje subsidiárně zákoník práce a jiné předpisy.

Zákon o úřednících ÚSC si prostudujte, abyste byli schopni odpovědět na následující otázky:

- Na jaké typy zaměstnanců se tento zákon nevztahuje?
- Dopadají ustanovení zákona i na úředníky obecních / krajských úřadů, kteří vykonávají jen státní správu?
- Jak definuje zákon úředníka, vedoucího úředníka a vedoucího úřadu? Proč tyto osoby odlišuje?
- Jaké předpoklady / povinnosti na straně žadatele a na straně úřadu, který chce najít nového úředníka, zákon stanovuje?
- Jakou délku pracovního poměru zákon předpokládá?
- Jaké předpoklady odvolání vedoucího úředníka/úřadu z funkce vymezuje?
- Kdy může dát úřad úředníkovi výpověď?
- Jaká jsou práva a povinnosti úředníků podle zákona o úřednících ÚSC?
- Jaký systém vzdělávání úředníků zákon o úřednících ÚSC vymezuje? Jaká je role Ministerstva vnitra ve vzdělávání úředníků ÚSC podle tohoto zákona?



Otázky a úkoly:

- Shrňte průběh reformy postavení úředníků v ČR po r. 1989?
- Existuje v současné české praxi jeden právní předpis, který upravuje právní postavení úředníků? Pokud ano, jaký? Pokud ne, jaké předpisy upravují postavení úředníků územních samosprávných celků a ústřední správy?
- Komentujte, co upravuje služební zákon. Charakterizujte službu a roli specifických pozic, které zákon o státní službě zakotvuje. Jaká je podle zákona role Ministerstva vnitra ve státní službě? Za jakých předpokladů může být služební poměr ukončen.
- Komentujte vlastními slovy, co upravuje zákon o úřednících územních samosprávných celků? Předpokládá tento zákon také využití zákoníku práce?
- Věnujte se úkolům, které jsou pro samostudium uvedeny výše.
- Charakterizujte práva a povinnosti úředníků, se kterými pracuje zákon o úřednících územních samosprávných celků. Zakládají tato práva tzv. kariérní systém? Komentujte, proč ano, nebo proč ne.
- Jaké prvky plánování předpokládá zákon o úřednících územních samosprávných celků?
- Je zákon o úřednících ÚSC v současnosti účinný? Pokud ne, kdy má nabýt účinnosti?
- Vyberte si krajský úřad některého z krajů (kromě Prahy) a navštivte jeho webové stránky, abyste byli schopni odpovědět na následující otázky:
 - a) Existuje na krajském úřadu organizační jednotka, která je odpovědná za oblast personalistiky?
 - b) Pokud ano,
 - » jde o samostatný odbor, nebo jde o součást odboru?
 - » existuje dokument typu organizační řád, který upravuje působnost tohoto personálního útvaru? Pokud ano, shrňte kompetence, o kterých hovoří.
- Na jakou úroveň a oblast státní správy se svými ustanoveními zaměřuje český tzv. služební zákon.

Použitá literatura:

- CARDONA, F. Building a Civil Service System. OECD: 2002.
- CREMA, G. Civil Service Reform in Europe. Council of Europe, Doc. 9711, 19 February 2003.
- ČEBIŠOVÁ, T. Problémy a tendence úřednického práva. In Grospič, J., Vostrá, L. (Eds.). Reforma veřejné správy v teorii a praxi (Sborník z mezinárodní konference). Aleš Čeněk, s. r. o., 2004.
- DEMKE, CH., MOILANEN, T. Civil Services in the EU of 27 - Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010.
- EPIS. Účinnost služebního zákona znovu odložena až k 1. 1. 2012!, online <<http://www.epis.cz/home/zajimavosti/43tyden>> (přistoupeno 4. 12. 2010).
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo - obecná část. Praha: C.H.Beck 2003.
- JURMAN, M. 17869. Státní služba jako elitní zaměstnání?, online, 2. 8. 2002, <<http://www.epravo.cz/top/clanky/statni-sluzba-jako-elitni-zamestnani-17869.html>> (přistoupeno 4. 12. 2010).
- JURMAN, M. 18024. Státní služba jako elitní zaměstnání? Část II., online, 9. 8. 2002, <<http://www.epravo.cz/top/clanky/statni-sluzba-jako-elitni-zamestnani-cast-ii-18024.html>> (přistoupeno 4. 12. 2010).
- MENŠÍK, F. Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy, EUROPEUM, 9. 6. 2000, online, <http://www.europeum.org/dispatch_article.php?aid=234> (přistoupeno 4. 12. 2010).
- OECD. Civil Service Legislation Contents Checklist. Paris: OECD 1996.
- OECD. Civil Service Pension Schemes (Sigma Papers: No. 10). Paris: OECD 1997a.
- OECD. Country Profiles of Civil Service Training Systems. Paris: OECD 1997b.
- OECD. Modernising Government - the way forward. Paris: OECD 2005.
- REXED, K., MOLL, CH., MANNING, N., ALLAIN, J. Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries. OECD 2007.
- OECD. The State of the Public Service. Paris: OECD 2008.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C.H. Beck 2002.
- Uvedená legislativa a její návrhy.
- Uvedené dokumenty Ministerstva vnitra.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Studijní text	Z přednášky
Pracovníci veřejné správy - terminologie a pojmové znaky	Human Resources Management
Klasická dilemata v právním postavení úředníků	Byrokracie
Kariérní („statutory“) systém, charakteristiky, přednosti a negativa	Účely legislativy upravující úřednické postavení („civil service legislation“)
Princip seniority	Systém veřejné správy a legislativa upravující postavení úředníků
Definitiva	Předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a vedoucího úředníka (podle platného zákona č. 312/2002)
Poziční („job“ / „merit“) systém, charakteristiky, přednosti a negativa	Délka pracovního poměru úředníka (podle platného zákona č. 312/2002)
Spoils systém, charakteristiky, přednosti a negativa	Práva a povinnosti úředníků (podle platného zákona č. 312/2002)

Studijní text	Z přednášky
Reforma postavení úředníků v ČR	Požadavky na vzdělávání úředníků (podle platného zákona č. 312/2002)
Koncepte přípravy pracovníků veřejné správy (1999) a její kritika tehdejšího stavu	Akreditace a působnost MV v oblasti vzdělávání úředníků (podle platného zákona č. 312/2002)
Služební zákon a jeho účinnost a právní instituty	Odměňování úředníků územních samosprávných celků (zákoník práce, nařízení vlády č. 564/2006 v platném znění), platová třída, platový stupeň, platový tarif
Zákon o úřednících územních samosprávných celků a jeho účinnost a právní instituty	Odměňování uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva (podle zákona o obcích)
Vzdělávání úředníků územních samosprávných celků a ústředních úřadů	Služební zákon (zákon č. 234/2014 Sb.)

11 ÚVOD DO SPRÁVNÍHO ŘÁDU, SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ, ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A ROZHODOVÁNÍ PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY :

Cílem této kapitoly je podat charakteristiku správního řádu, který je v podmínkách ČR dán zákonem č. 500/2004 Sb., o správním řádu a charakterizovat obsah, etapy a prvky správního řízení a roli územního plánování a rozhodování podle stavebního zákona.

Časová zátěž: Xh (samostudium a příprava otázek a úkolů)

ÚVOD

V této kapitole se budeme zabývat problémem správního řádu, správnímu řízení a územnímu plánování. Správním řádem se rozumí procesní předpis, který upravuje správní řízení, kterým se rozumí řízení před správním úřadem. Jak je z definice zřejmé, klíčovými pojmy jsou předpis, resp. správní předpis, řízení, správní úřad. Všechny uvedené pojmy se svým obsahem vztahují k pojmu « právo ». V následující kapitole proto ve stručnosti vymezíme základní pojmy vztahující se k fenoménu práva a jeho pojmové reflexi.

11.1 VÝCHODISKA PROBLÉMU - VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

11.1.1 Právo jako normativní systém

Pro analýzu správního řádu je potřebné porozumět určitým základním pojmům, které tvoří metodologické východisko pro pochopení problémů správního řízení a procesních předpisů. Východícím klíčovým pojmem je « právo jako normativní systém » .

Právo je normativním systémem, který je nástrojem regulace vztahů. Jeho zvláštností je, že tato regulace má, na rozdíl od jiných normativních systémů), donucovací charakter. Graficky je možné daný problém zobrazit následovně, jak ukazuje tabulka.

Tab. 1 - Klasifikace normativních systémů

Forma normativního systému	Druh dané formy systému	Komentář
Neprávní normativní systémy	Náboženské normy	Nejsou vynuceny státní mocí, ale společenským míněním, potenciální sankcí sociálního vyloučení
	Etické normy	
	Politické normy	
	Profesionální kodexy	
Právní normativní systémy	Dané objektivní právo jako normativní systém	Vynucené státní mocí. Má monistický charakter.

Zdroj: autor

Pro neprávní normativní systémy je typické, že jsou regulačními pravidly, která upravují chování příslušných subjektů v daném sociálním kontextu. Nejsou na rozdíl od práva vynucovány státní mocí (tedy násilím), ale silou veřejného mínění s hrozbou společenské sankce mající nějakou podobu hrozby sociálního vyloučení z dané komunity.

Ve srovnání s tím právní normativní systém je založen na donucení ze strany státní moci. Normy a předpisy, podle kterých se dotyčné subjekty mají chovat, jsou taktéž uznávány a vynucovány státem. Pokud tuto normu, v níž je uložena povinnost se určitým způsobem chovat, daný subjekt dobrovolně nedodržuje, pak dodržování této normy ze strany státu vynucováno mocensky. Stát je pak povinen postupovat podle daného práva. Právo tak vystupuje jako normativní (v dané době a daných podmínkách) platný normativní systém, který stanovuje normy, které je nutno dodržovat pod hrozbou sankce. Rozlišujeme přitom dvojí význam pojmu « právo » a to:

- a) objektivní právo
- b) subjektivní právo

11.1.2 Objektivní právo a subjektivní právo. Přírozené právo a pozitivní právo

« Objektivním právem » (« law ») se rozumí soubor platných norem jako obecně platných a závazných norem chování, které jsou v dané společnosti a v dané době uznány státem jako aktuálně platné, státem vynutitelné normy chování. « Právem » se nazývá

jí proto, že jsou státem vynutitelné na daném území a v daném čase. « Objektivním » se rozumí skutečnost, že existují jako normy (ideje) nezávisle na jednotlivých subjektech. Jak je zřejmé, idea « objektivního práva » vychází z tradice platónské « ideje ». Závěrem vymezení pojmu můžeme tedy říci, že objektivní právo existuje jako reálná norma, kterou označujeme termínem « objektivní právo ». Jde tedy jednou o ontologickou rovinu (objektivní právo) a podruhé o logickou (resp. gnoseologickou, epistemologickou) rovinu (« objektivní právo »).

Od objektivního práva je pak odvozeno subjektivní právo (« right »). Můžeme říci, že subjektivní právo je « nalézáním práva » ve smyslu « zkonkréťňování » objektivního práva. Je-li objektivní právo obecná norma existující « mimo určitý konkrétní subjekt », pak subjektivní právo se vždy vztahuje ke konkrétnímu oprávnění konkrétního subjektu. Odpovídá konkrétně chráněnému zájmu konkrétní osoby.

Příklad rozlišení mezi objektivním a subjektivním právem lze uvést následně. Objektivní právo dává například obecnou normu, že je-li někomu způsobena újma, musí ten, kdo tuto újmu způsobil, poškozenému danou újmu nahradit. Dejme tomu, že pan X ukradl panu Y osobní auto a havaroval s ním, čímž mu způsobil škodu ve výši *n* peněžních jednotek. V tomto případě je aplikována obecná norma na daný případ, kdy subjektivní právo se odvozuje od práva objektivního na konkrétní povinnost pana X nahradit způsobenou škodu panu Y, a právu pana Y být odškodněn panem X za vzniklou škodu.

Jak je zřejmé, subjektivnímu právu (oprávnění) vůči jiné osobě na straně druhé odpovídá právní povinnost dané osoby nerušit výkon subjektivního práva, ba dokonce tento výkon strpět na úkor vlastních zájmů. Právní teorie rozlišuje tyto druhy právních povinností.

Tab. 2 - Druhy právní povinnosti

Druh právní povinnosti	Obsah právní povinnosti
Něco plnit, resp. dát	Dare
Něco konat, resp. vykonat	Facere
Něco nekonat, zdržet se něčeho	Non facere
Něco strpět	Pati

Zdroj : autor

Právní povinnost tedy znamená chovat se určitým způsobem. Oprávněná osoba má právní nárok domáhat se, uplatňovat svoje subjektivní právo.

Podle zdroje práva rozlišujeme dva druhy právních teorií (resp. dva druhy práva) :

- a) přirozené právo
- b) pozitivní právo

Přirozené právo (*ius naturalismus*) je souhrn právních idejí, resp. právních norem, které existují nezávisle na daných společenských podmínkách. Právo je pojímáno jako nadčasové. Zdrojem přirozeného práva je zdroj, který je « přirozený », a to je například: Boží vůle, příroda (přírodní řád), lidský rozum, společenská smlouva. Přirozené právo je tedy ahistorické. Oproti tomu pozitivní právo je konkrétně-historické.

Pozitivní právo je (objektivním) právem, které existuje v dané době, v daném státě jako souhrn daných (právě platných) právních předpisů vynucovaných státní mocí.

11.1.3 Normotvorba. Tvorba práva

Normotvorbou rozumíme proces tvorby a rušení (právních i neprávních) norem. Pokud hovoříme o procesu vytváření právních norem a jejich souboru, používáme pojem « legislativa ».

Pojem « tvorba práva » pak znamená vytváření, změnu a rušení právních norem. Tvorba práva má tedy dvě složky:

- a) kreative (vytváření norem)
- b) derogace (rušení norem)

V moderní společnosti mohou právo kreovat orgány, které jsou k tomu zmocněny na základě pravomocí vytvářet právní normy. Patří k nim:

- a) parlament (přijímá ústavu a zákony)
- b) občané v referendu
- c) vláda (výkon zákonů, např. nařízení vlády)
- d) ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (na základě zplnomocnění zákonem a v mezích zákona)
- e) místní orgány státní správy (na základě zákona a v jeho mezích)
- f) orgány samosprávy (např. vyhláška obce)

Taktéž derogace je součástí tvorby práva. Obsahuje v sobě způsobilost právní akty zrušit nebo změnit. Může se uskutečnit následující formou:

- a) přímo samostatnou derogací právního aktu
- b) jako součást aktu kreaace nového nebo měnícího se právního předpisu
- c) vydáním nového právního předpisu stejné nebo vyšší právní síly

Pro derogaci platí, že derogující právní akt musí mít stejnou nebo vyšší právní sílu jako původní derogovaný akt.

11.2 SPRÁVNÍ ŘÁD

11.2.1 Vymezení pojmu „správní řád“

Správním řádem se rozumí procesní předpis, který upravuje správní řízení, činnosti a postupy správních orgánů. Z historického pohledu existovaly v Českoslovenku a České republice následující správní řády (předpisy).

Tab. 3 - Historický pohled na správní řád v Československu a České republice

Rok vydání správního řádu	Název předpisu
1928	Vládní nařízení č. 8/1928Sb. z. a n. o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení)
1955	Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád)
1960	Vládní nařízení č. 91/1960 Sb. o správním řízení
1967	Zákon č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád)
2004	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zdroj: autor

V následující části textu podrobněji prozkoumáme správní řád České republiky, jehož obsah stanovuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten se z hlediska svého obsahu a struktury dělí na 8 částí. Přehled těchto částí a jejich obsah (strukturovaný do hlav a paragrafů) podává následující tabulka.

Tab. 4 - Struktura a obsah správního řádu ČR

Číslo části	Název	Obsah
1	Úvodní ustanovení	Předmět úpravy, základní zásady činnosti správních úřadů
2	Obecná ustanovení o správním řízení	Správní řízení, správní orgány, účastníci řízení a zastoupení, lhůty a počítání času, postup před zahájením řízení, průběh řízení v prvním stupni, ochrana před nečinností, odvolací řízení, přezkumné řízení, obnova řízení a nové rozhodnutí, exekuce,
3	Zvláštní ustavení o správním řízení	Zvláštní ustavení o správních orgánech, dotčené orgány, zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení, zvláštní ustanovení o některých řízeních, zvláštní ustanovení o zajištění průběhu a účelu řízení, zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích, zvláštní ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí,
4	Vyjádření, osvědčení a sdělení	Úprava vyjádření, osvědčení, ověření a jiných sdělení ze strany správního orgánu
5	Veřejnoprávní smlouvy	Druhy veřejnoprávních smluv a jejich uzavírání
6	Opatření obecné povahy	Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.
7	Společná, přechodná a závěrečná ustanovení	Úprava stížností na postup správních orgánů. Stanovení zásady, že pokud nějaký speciální zákon vylučuje aplikaci správního řádu, tak se přesto vždy použijí základní zásady činnosti správních orgánů, obsažené v části první správního řádu.
8	Účinnost	Od 1. ledna 2006

Zdroj: Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Tabulka vlastní.

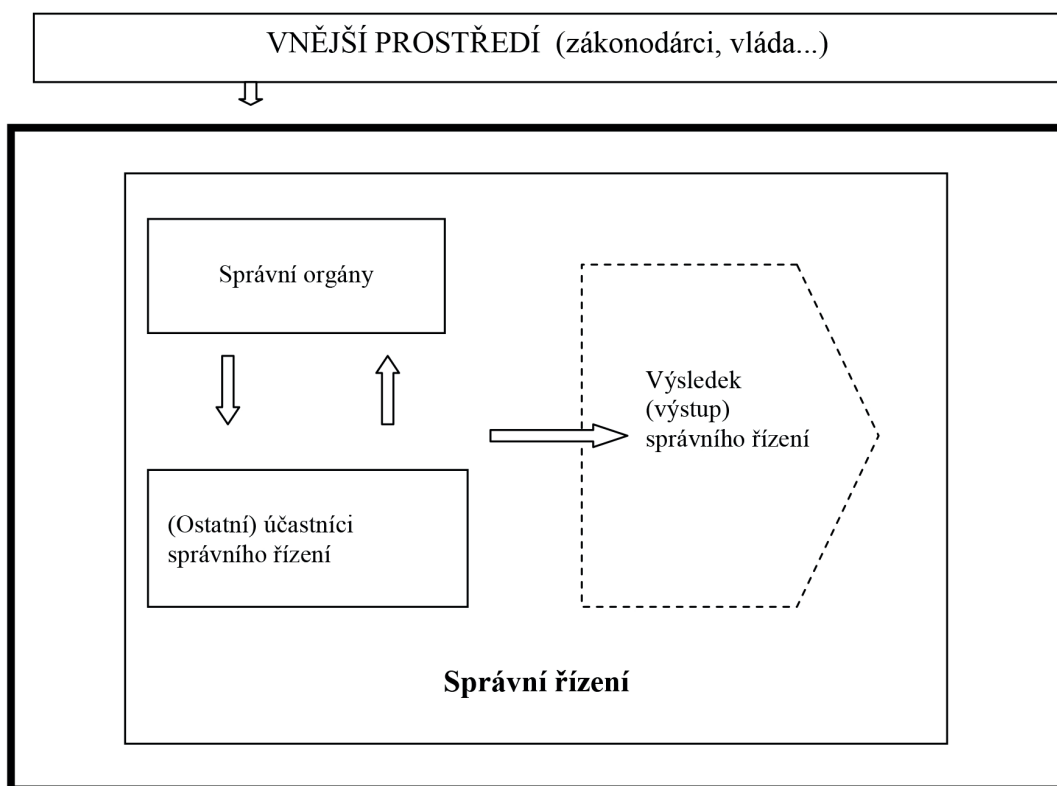
Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, jestliže tyto subjekty vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Rodovým pojmem pro označení těchto subjektů je

„správní orgán“. Zároveň zákon stanovuje, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen zákon) se nepoužije pro občanskoprávní, obchodně právní a pracovně právní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Zásady činnosti správních orgánů stanovených zákonem je možné přehledně vyjádřit následující tabulkou.

11.2.2 Správní orgány jako klíčoví aktéři správního řádu a správních činností

Vztah mezi správním řádem, správními orgány a správním řízením je možné zjednodušujícím způsobem vyjádřit následovně, jak ukazuje obrázek.

Obr. 1 - Vztah mezi správním řádem, správními orgány a správním řízením (rámeček pro správní řízení)



Zdroj: autor

Činnost správních orgánů a jejich působnosti ovlivňuje vnější prostředí. Patří k němu zejména zákonodárci, kteří přijímají normy k činnosti správních orgánů a také vláda. V tomto smyslu mají správní orgány stanovenou svoji roli vně příslušnými zákony (V případě orgánů ústřední státní správy je tato role definována zejména tzv. kompetenčním zákonem, zákon č. 2/1969 o působnosti ústředních orgánů státní správy).

Jednou z činností, kterou mohou správní orgány vykonávat, je tzv. správní řízení. Je to činnost, jejíž realizační pravidla („pravidla hry“ veřejné správy s účastníky správního řízení) jsou dána správním řádem. Správní řád tedy můžeme pojímat jako striktně stanovený rámec pro správní řízení. Ten má v současné době podobu zákona č. 500/2004 Sb. správní řád. Zákon ve své první části stanovuje zásady činnosti správních orgánů, které je možné přehledně sestavit do následující tabulky.

Tab. 5 - Zásady činnosti správních orgánů

Název zásady	Obsah
Zásada postupu činnosti	Správní orgán postupuje ve své činnosti v souladu se zákony a s ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.
Zásada uplatnění pravomoci	Správní orgán uplatňuje svou pravomoc jedině k tomu účelu, kterým mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.
Zásada způsobu řešení problémů	Správní orgán je povinen řešit problémy tak, aby to odpovídalo veřejnému zájmu, okolnostem daného případu, přičemž výsledek rozhodnutí se nesmí lišit od skutkově shodných nebo podobných případů tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly.
Zásada účelu (smyslu) fungování veřejné správy	Účelem veřejné správy je služba veřejnosti.
Zásada vztahu k dotčeným osobám	Každý aktér veřejné správy, který plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Správní orgán je povinen, je-li to potřebné, dotčené osobě přiměřeně poučení o právech a povinnostech, jakož i této osobě dát s dostatečným předstihem uvědomí o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Správní orgán přitom musí umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

Název zásady	Obsah
Zásada způsobu projednávání věcí	Správní orgán se nejdříve, pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci. Vyřizování věcí se děje bez zbytečných průtahů v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené. Není -li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).
Zásada efektivity postupu	Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Vůči dotčeným osobám vstupuje tak, aby těmto vznikaly co nejmenší transakční náklady.
Zásada koordinace činností správních orgánů vůči dotčeným osobám	Správní orgány postupují ve vzájemném souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.
Zásada spolupráce mezi správními orgány	Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

Zdroj: Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Tabulka vlastní.

Uvedené zásady svou klíčovými principy, které stanovuje zákon správním orgánům pro oblast činnosti správních orgánů. Smyslem uplatnění daných zásad je vytvořit efektivní a dobrou správu věcí veřejných.

11.3. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

11.3.1 Správní řízení a jeho zásady

Správní řízení je druhem řízení ve veřejné správě, jímž správní úřady jednají s fyzickými a právnickými osobami, kdy předmětem jednání je určitý problém. Předpis, který upravuje proces správního řízení, se nazývá správní řád.

Správní řízení je tedy universálním procesním režim, jehož rámec stanovuje zákon. Znamená to, správní úřady nemohou konat svévolně, tj. činit úkony vůči fyzickým a právnickým osobám mimo rámec zákona. Podle zákona (§ 9) je správní řízení takový postup správního orgánu, „jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“. Správní řízení je zahájeno buď z vlastního podnětu správního orgánu, nebo na základě žádosti žadatele. Výstupem (výsledkem) správního řízení je vydání rozhodnutí, jehož právní mocí se správní řízení končí. Správní řízení se řídí následujícími zásadami.

Tab. 6 - Zásady správního řízení

Název zásady	Obsah
Zásada legality a oficiality	Správní úřad koná ve správním řízení pouze na základě zákonného zmocnění a z úřední povinnosti. Nesmí jednat svévolně a diskriminačně a to i tehdy, jestliže správní úřad může ze zákona rozhodovat na základě správního uvážení.
Zásada písemnosti	Veškeré podklady potřebné pro rozhodnutí musejí být zachyceny v písemné podobě a musejí být součástí spisu.
Zásada ústnosti	Platí pro některá správní řízení (viz přestupkové řízení). V jiných případech může správní úřad od ústního jednání upustit a rozhodnout jen na základě písemných podkladů, které sám shromáždil nebo které předložili účastníci řízení.
Zásada auditor et altera pars	Vyjadřuje právo účastníků seznámit se se všemi podklady, na jejichž základě bude vydáno rozhodnutí, vyjádřit se k těmto podkladům a navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy.
Zásada přímosti	Rozhodování musí být na základě přímých (resp. vlastních) důkazů daného správního orgánu. Nelze rozhodovat na základě vyhodnocení jiného správního úřadu či jiného řízení.
Zásada rovnosti účastníků správního řízení	Každý z dotčených má stejná procesní práva.
Zásada vyhledávací	Správní úřad sám aktivně vyhledává důkazy pro své rozhodnutí.

Název zásady	Obsah
Zásada nepublicity	Ústní jednání ve správním řízení je neveřejné, pokud správní úřad nerozhodne o jeho zpřístupnění. Účastník řízení může o veřejnost ústního jednání požádat správní orgán.
Zásada materiální povahy	Správní úřad se musí usilovat nalézt úplný skutkový stav. Nestačí jen shodná tvrzení účastníků.

Zdroj: Heslo správní řízení. In: [www.luridictum.pecina.cz/w/Správní řízení](http://www.luridictum.pecina.cz/w/Správní_řízení). Tabulka vlastní.

Dodržování uvedených zásad má vést ke korektnosti správního řízení. V realitě ČR se v oblasti správního řízení setkáváme s řadou problémů. Patří k nim jeho složitost, nízká efektivnost vznikající zejména v důsledku formalismu při rozhodování a také korupce (viz kapitola 21).

11.3.2 Správní orgány - aktéři správního řízení

Klíčovými aktéry ve správním řízení jsou **správní orgány**. Jejich činnost je zákonem upravena následně:

- a) **věcně**, což znamená, že správní orgány ze zákona jednají a rozhodují ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.
- b) **místně**, kdy místní příslušnost správního orgánu je určena místem činnosti v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení, v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází, a v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání, trvalým pobytem fyzické osoby, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince. Nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky, V v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby je určena místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky.

Jestliže dojde ke správnímu orgánu podání, které věcně nebo místně příslušný danému správnímu úřadu **nepřísluší**, tento je bezodkladně usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil. Správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, a věcně nebo místně mu nepřísluší, je může usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.

Správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán o **dožádání**. Jde o provedení úkonu, který by samotný správní orgán sám mohl provést jen obtížně nebo s vysokými náklady.

Z projednávání **je možné určitou osobu vyloučit**. Jedná se o případy, kdy lze předpokládat, že daná osoba má svůj poměr k projednávané věci, k účastníkům řízení, kdy by došlo k podjatosti. **Podjatost úřední osoby** může namítat i účastník řízení. Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou nepodjatou úřední osobu.

Jednotlivé **úkony v řízení** se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Oprávněné úřední osoby musí **zachovávat o řízení mlčenlivost**. Jednáním a v písemnostech vyhotovovacím jazykem je čeština. Zákon umožňuje jednat i předkládat písemnosti v jazyce slovenském. V každé věci se zakládá **spis**.

O ústním jednání, o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje **protokol**. Protokol má zákonem stanovené náležitosti. Protokol podepisuje oprávněná úřední osoba a osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. **Odeprou-li dané osoby podpis**, pak se důvody odepření a námítky proti obsahu protokolu v protokolu zaznamenají. Jiné osoby, kterých se obsah protokolu týká, mohou proti jeho obsahu podat stížnost.

Správní orgán pak po rozhodnutí doručuje vyhotovenou písemnost, a to do veřejné datové sítě, nebo ji doručí sám. Fyzické osobě a taktéž právnické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování. Podrobnosti doručení stanovuje zákon. Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyvednutí připravena, nevyvedne, **písemnost se považuje za doručenu** posledním dnem této lhůty.

Písemnost lze **doručit i veřejnou vyhláškou**. Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu. Každý správní orgán je povinen zřizovat úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná.

Účastníky správního řízení jsou:

- a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu
- b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Účastníci řízení mohou provádět tzv. úkony účastníků. **K úkonům účastníků patří:**

- a) navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí;
- b) vyjádřit v řízení své stanovisko
- c) vyjádřit se k podkladům rozhodnutí
- d) dát podání, které je úkonem účastníka směřujícím proti správnímu orgánu. Podání je možné dáat písemně nebo ústně do protokolu nebo elektronicky. Podání se dává u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný v dané věci.
- e) účastníci mají právo nahlížet do spisu. Osoba nahlížející do spisu si může z něho pořizovat výpisy a taktéž žádat, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.

11.3.3 Prvky a kroky správního řízení

Podmínky zahájení správního řízení stanovuje správní řád. Ten určuje, že správní orgán je povinen před zahájením správního řízení přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Ten, kdo podal podnět, má na základě požádání právo, aby mu správní orgán ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, sdělil, zda řízení zahájil, či neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Není – li věc z důvodů vyjmenovaných zákonem odložena, nastupuje etapa řízení v prvním stupni.

Tab. 7 - Prvky a kroky správního řízení

Číslo kroku (prvku)	Název kroku (prvku)	Obsah kroku
1	Zahájení řízení o žádosti	Zahájení dnem, kdy žádost nebo jiný návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.
2	Zahájení řízení z moci úřední	Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením.
3	Ústní jednání	Platí pro případy stanovené zákonem a pro případ nezbytnosti k uplatnění práv účastníků nezbytné.
4	Tvorba podkladů pro vydání rozhodnutí	Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.
5	Dokazování	Shromažďování důkazních prostředků ke zjištění stavu věci. Lze použít důkaz listinou, ohledáním, důkaz svědeckou výpovědí, důkaz znaleckým posudkem
6	Předvolání (případně předvedení)	Je krokem správního orgánu pro případ, kdy je nutná osobní účast při úkonu ve správním řízení. Nedostaví-li se předvolaný účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání, může být předveden.
7	Předběžné opatření	Vydává správní orgán - z moci úřední nebo na požádání účastníka svým nařízením ještě před skončením řízení rozhodnutím. Předběžné opatření zatímne upravuje poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce.
8	Uložení pořádkové pokuty	Může uložit správní orgán svým rozhodnutím tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup.
9	Vykázání z místa konání úkonu	Může provést správní orgán v případě toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání nebo ohledání na místě, popřípadě při jiném úkonu.
10	Přerušování řízení a zastavení řízení	Přerušování a zastavení řízení se děje na základě usnesení správního orgánu.

11	Zastavení řízení	Zastavení probíhá na základě usnesení správního orgánu.
12	Rozhodnutí	Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě, pokud zákon nestanoví jinak.
13	Oznamování rozhodnutí	Provádí příslušný správní orgán, kdy doručuje účastníkům stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením rozhodnutí.
14	Právní moc, vykonatelnost rozhodnutí	Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány. Rozhodnutí může být z moci úřední prohlášeno za určitých podmínek (např. správní orgán vůbec nebyl k jeho vydání věcně příslušný) za nicotné.
Za určitých správním řádem definovaných podmínek mohou následovat další kroky		
X1	Přezkumné řízení	Provádějí správní orgány, kdy z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.
X2	Obnova řízení a nové rozhodnutí	Obnova řízení před správním orgánem je činěna na žádost účastníka řízení, jestliže a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

Zdroj: Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Tabulka vlastní.

Zahájení řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost došla k věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Žádost musí mít náležitosti, které jsou stanoveny zákonem. Zejména z ní musí být zjevné, co žadatel žádá, resp. čeho se domáhá. Nemá – li žádost stanovené náležitosti, může je na místě společně s žadatelem odstranit nebo zve žadatele ve stanovené přiměřené lhůtě k jejich odstranění. Žádost nesmí být nepřijatelná. Taková žádost se ze strany správního orgánu neprojednává. Žadatel může vzít svoji žádost zpět nebo může zúžit předmět své žádosti, nemůže však toto právo uplatnit v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení.

Po zahájení správního řízení je právní orgán povinen uvědomit bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky. **Oznámení o zahájení řízení** lze učinit také zveřejněním na úřední desce správního orgánu. Správní orgán může nařídit **ústní jednání** pro případy stanovené zákonem. Ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí jinak. Bere se na zřetel zejména ochrana utajovaných informací a ochrana práv účastníků. Navrhne-li některý z účastníků správního řízení, aby bylo jednání veřejné, správní orgán může vyhovět za předpokladu, že nedojde k újmě ostatních účastníků.

Důležitou etapou je **shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí**. Těmito podklady mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci. Povinnost opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí náleží správnímu orgánu. Ostatní účastníci jsou povinni (pokud nestanoví zákon jinak) při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu součinnost. Při opatřování podkladů bere správní orgán na zřetel veřejný zájem. Podklady jsou informačním zdrojem pro dokazování. K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků. Zejména se používají listiny, ohledání, svědecké výpovědi a znalecké posudky.

Při **použití důkazu listinou** může správní orgán svým usnesením uložit, aby ten, kdo danou listinu má, ji předložil. Usnesení se oznamuje pouze osobě, které je povinnost ukládána. O provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu.

Při **důkazu ohledáním** je vlastník nebo uživatel věci, resp. ten, kdo má věc u sebe, povinen tuto věc předložit správnímu orgánu nebo je povinen strpět ohledání věci na místě. Výsledek ohledání správní orgán formuluje v usnesení.

Pokud je prováděno **ohledání na místě**, pak správní orgán o tom vyrozumí rovněž toho, kdo je oprávněn s předmětem ohledání nakládat. K ohledání mohou být správním orgánem rovněž přizvány nestranné osoby, aby byla zajištěna jejich přítomnost při provádění důkazu. Na tyto osoby se nevztahují ani práva ani povinnosti účastníků správního řízení.

Důkaz lze provést i svědeckou výpovědí. Zákon stanovuje povinnost, že každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek. Povinností svědka je vypovídat pravdivě a úplně. Výjimku ze svědecké výpovědi tvoří utajované informace chráněné zvláštním zákonem. Na tyto informace se zákonem vztahuje povinnost zachovat je v tajnosti. Této povinnosti může svědka zprostit příslušný orgán. Taktéž je zákonem zapovězen výslech svědka, který by svojí výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. Rovněž i pro tento případ se vztahuje možnost zproštění mlčenlivosti příslušnými orgány. Svědek může výpověď odepřít, jestliže by svojí výpovědí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.

Důkaz znaleckým posudkem se ve správním řízení používá tehdy, jestliže rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu. V takovém případě správní orgán svým usnesením ustanoví znalce a oznámí toto usnesení znalci. Znalecký posudek se vypracovává písemně a ve stanovené lhůtě určené správním orgánem. Správní orgán znalci uloží, aby posudek vypracoval písemně a předložil jej správnímu orgánu ve lhůtě, kterou při zadání posudku určil správní orgán. Správní orgán taktéž může znalce vyslechnout.

Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, která svým předmětem nepřísluší danému správnímu orgánu, který vede správní řízení, pak tento správní orgán může podat **podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem** nebo jiným orgánem veřejné moci, či vyzvat účastníka nebo jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci. Tento akt se nazývá **řízení o předběžné otázce**. Výsledkem (výstupem) z řízení o předběžné otázce je rozhodnutí příslušného orgánu o předběžné otázce. Správní orgán je tímto (pravomocným případně předběžně vykonatelným) rozhodnutím příslušného orgánu vázán.

Jako další následný krok může být použito **předvolání**. Předvolání je krokem správního orgánu pro případ, kdy je nutná osobní účast při úkonu ve správním řízení. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou. Obsahem předvolání musí být uvedení důvodů předvolání a také právní následky pro případ nedostavení se předvolané osoby. Pokud se předvolaný účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat usnesení k předvedení. Danou osobu předvádí na základě písemného usnesení správního orgánu příslušný předváděcí orgán, jímž je Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon. V řízení před orgány obcí zajišťuje předvedení též obecní policie.

Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka (ještě před skončením řízení rozhodnutím) **nařídit předběžné opatření**. To vydává správní orgán k zatímní úpravě poměrů účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Obsahem předběžného opatření je příkaz účastníkovi nebo jiné osobě, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl. Obsahem příkazu může být i zajištění věci sloužící jako důkazní prostředek, nebo zajištění věci, která může být předmětem exekuce. Správní orgán ruší předběžné opatření poté, co pomíjí důvody pro jeho nařízení.

Správní orgán může rozhodnutím **uložit pořádkovou pokutu** až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup. Důvody ztížení postupu podrobněji vyjmenovává zákon. Patří k nim zejména bezdůvodné nedostavení se na předvolání ke správnímu orgánu, rušení pořádku navzdory předchozímu napomenutí ruší či neuposlechnutí pokynu úřední osoby. Odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek. Příjem pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil.

Jestliže někdo svým nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání nebo ohledání na místě, popřípadě při jiném úkonu, může správní orgán provést **vykázání z místa konání úkonu**. Usnesení se vyhláší ústně, přičemž správní orgán poučí vykazovanou osobu o následcích neuposlechnutí. Není-li úkon uskutečňován v úředních místnostech správního orgánu, pak nelze z místa úkonu vykázat osobu, která má vlastnické či užívací právo k prostoru, kde se úkon koná.

Správní řízení je možné přerušit a zastavit. Přerušeni a zastavení řízení se děje na základě usnesení správního orgánu. Důvody k přerušeni řízení podrobně stanovuje zákon. Může jimi například být řízení o předběžné otázce. Řízení se přerušuje na dobu nezbytně nutnou. Řízení lze přerušit z moci úřední nebo na žádost žadatele. Po dobu přerušeni řízení činí správní orgán a účastníci úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušeni. Jakmile odpadne překážka pro přerušeni řízení, správní orgán v něm pokračuje.

Správní řízení může být zastaveno. K tomu vydává správní orgán usnesení o zastavení řízení. Řízení může být zastaveno na základě žadatele (např. tím že vezme svoji žádost zpět, úmrtí žadatele) nebo z moci úřední, kdy úřední správní orgán usnesením řízení zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod (např. úmrtí účastníka řízení).

Klíčovou etapou správního řízení je **rozhodnutí**. Vyhotovuje se písemně. Pokud se písemné rozhodnutí nevyhotovuje, stanoví podmínky zákon. V takové případě se jedná o ústně vyhlášené rozhodnutí. Svým rozhodnutím správní orgán „v určité věci

zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách“ (§ 67). **Rozhodnutí má zákonem stanovené náležitosti.** Patří k nim:

- a) výroková část
- b) odůvodnění
- c) poučení účastníků

Ve **výrokové části rozhodnutí** se uvádí řešení otázky, která je předmětem řízení. Součástí je i právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků správního řízení. Ve výrokové části se rovněž uvádí lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků, přičemž výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. **V části odůvodnění** se uvádějí důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, jakož i informace o tom, jak správní orgán naložil a vypořádal se návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. **V části poučení** se uvádí možnosti podat proti rozhodnutí podat v uvedených lhůtách odvolání. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena.

Oznamování rozhodnutí se provádí doručením, a to buď písemně doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníkům nebo ústním vyhlášením. Pokud zákon nestanoví jinak, pak je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány.

Rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci. Může být vykonatelné i pozdějším dnem, který je uveden v jeho výrokové části. Rozhodnutí je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek. Pokud správní orgán nebyl vůbec věcně příslušný k vydání rozhodnutí, či rozhodnutí trpí vadami, je takové **rozhodnutí nicotné.**

Pro **přezkoumání rozhodnutí** je možné provádět přezkumné řízení. To provádějí správní orgány, kdy z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Na základě přezkumného řízení může následovat obnova řízení a nové rozhodnutí. **Obnova řízení** před správním orgánem je činěna na žádost účastníka řízení. Podrobnosti stanovuje zákon. Patří k nim zejména, že vyšly najevo dříve neznámé

skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit. Taktéž těmito novými skutečnostmi může být, že se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, či bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

11.4 ÚZEMÍ PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍ ŘÁD

11.4.1 Vymezení pojmů a historický pohled na stavební řád

Stavebním řádem (stavebním zákonem) se rozumí procesní předpis, který upravuje územní plánování (zejména cíle, úkoly, nástroje, rozhodování v území, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území atd.), stavební řízení (povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb atd.), činnosti a postupy správních orgánů v oblasti stavebního zákona (stavební úřady) a další související záležitosti (například podmínky pro projektovou činnost, provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů). Rozhodování podle stavebního zákona se řídí správním řádem, pokud postup není upraven jinak stavebním zákonem.

Historický pohled na stavební řád (stavební zákon) ukazuje následující tabulka. Z tabulky je zřejmé, že problematika umístování a povolování staveb je na našem území řešena již dlouhodobě. Od roku 2006 platí nový stavební zákon, který byl již opakovaně novelizován (poslední v tabulce uvedená novela byla s účinností od 1. 1. 2013).

Tab. 8 - Historický pohled na stavební řád v Československu a České republice

Rok vydání správního řádu	Název předpisu
1815	Jednotný stavební řád - říšský zákon, pravomoc převedena na jednotlivé obce
1949	Zákon č. 86/1949 na obnovu válkou poškozených a zničených budov.
1949	Zákon č. 280/1949 o územním plánování a výstavbě obcí
1950	Vládní nařízení č. 51/1950 o územním plánování
1958	Zákon č. 84/1958 o územním plánování

Rok vydání správního řádu	Název předpisu
1958	Zákon č. 87/1958 o stavebním řádu
1976	Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
2006	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný od 1. 1. 2007.
2012	Zákon 350/2012 Sb. velká novela zákona č. 183/2006 Sb., účinný od 1.1.2013

Zdroj: autor

Platný stavební zákon se člení na 4 části. První část se týká vysvětlení pojmů a úvodním ustanovením, druhá stanovuje výkon veřejné správy, třetí se věnuje územnímu plánování a čtvrtá stavebnímu řádu.

11.4.2 Konflikty v rámci umístování a povolování staveb

Jak již bylo řečeno, rozhodování dle stavebního řádu se řídí zásadami stanovenými správním řádem, pokud není přímo ve stavebním zákoně uveden odlišný postup.

Při rozhodování o využívání pozemků, umístování a povolování staveb dochází často ke **konfliktům**. Může jít o konflikt mezi veřejným zájmem (například území je vymezeno pro budoucí energetické či dopravní koridory nebo je chráněno z důvodu ochrany přírody) a soukromým zájmem (například umístit na tomto pozemku rodinný domek či jinou stavbu). Nebo také o konflikt v rámci soukromého zájmu (vlastník sousedního pozemku chce umístit na svém pozemku stavbu, která svým charakterem a využitím bude rušit okolní vlastníky). Při umístování velkých staveb (trasy dálnic, průmyslové zóny a stavby atd.) dochází ke konfliktům velmi často. Velké stavby musí provést vyhodnocení vlivu na životní prostředí (tzv. EIA).

Důležité je vymezení, kdo je stavebníkem, co je stavba a kdo je účastníkem stavebního řízení. **Stavebníkem** je osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, provádí; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.

Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání.

V rámci stavebního řízení je důležité, kdo je **účastníkem stavebního řízení**, který má v rámci stavebního řízení řadu práv. Účastníkem je pouze a) stavebník, b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno, g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

Nahlížení do katastru nemovitostí

Důležitým právem každé osoby ve vazbě na územní či stavební řízení je možnost nahlížení do katastru nemovitostí. V souladu s naší legislativou je tedy právo zjistit si majitele každé budovy či parcely v ČR – stačí znát číslo popisné budovy nebo číslo parcely, přičemž číslo popisné každé nemovitosti lze dohledat v jakékoli veřejně přístupné mapové aplikaci. Katastrální zákon (zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí) garantuje každému veřejnost katastru. Každý má právo do katastru nahlížet (a to i pomocí dálkového přístupu viz <http://nahlizenidokn.cuzk.cz/>), pořizovat si z něj pro svou potřebu opisy, výpisy nebo náčrty a získávat z něj údaje ze sbírky listin.

Katastrální zákon vymezuje, že předmětem evidence katastru nemovitostí jsou:

- a) pozemky v podobě parcel,
- b) budovy, kterým se přiděluje číslo popisné nebo evidenční, pokud nejsou součástí pozemku nebo práva stavby,
- c) budovy, kterým se číslo popisné ani evidenční nepřiděluje, pokud nejsou součástí pozemku ani práva stavby, jsou hlavní stavbou na pozemku a nejde o drobné stavby,
- d) jednotky vymezené podle občanského zákoníku, jednotky vymezené podle zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů,

- e) právo stavby, nemovitosti, o nichž to stanoví jiný právní předpis,
- f) nově je také upraveno, že se v katastru evidují cenové údaje a údaje pro daňové účely.

11.4.3 Územní plánování a vazba na strategické dokumenty

Cílem územního plánování dle stavebního zákona je vytvářet předpoklady (1) pro výstavbu a (2) pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro

- příznivé životní prostředí,
- pro hospodářský rozvoj a
- pro soudržnost společenství obyvatel území,

a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Příčemž územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.

V návaznosti na cíl územního plánování stanoví zákon povinnost vypracovat jako nedílnou součást dokumentů Politiky územního rozvoje (týká se území celé ČR a zpracovává ji Ministerstvo pro místní rozvoj) a Zásad územního rozvoje (pro území každého kraje) vyhodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj území.

Nástroje územního plánování

Veškeré změny v území mají být řešeny soustavně a komplexně **nástroji územního plánování** k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Nástroje územního plánování (viz následující tabulka) slouží k prosazování cílů a úkolů územního plánování v území na úrovni státu, krajů a obcí. Základními nástroji územního plánování jsou (1) územně plánovací podklady, (2) politika územního rozvoje, (3) územně plánovací dokumentace (ÚPD) a (4) územní rozhodnutí.

Tab. 9 - Základní nástroje územního plánování

Nástroj	Rozdělení / popis	
Územně plánovací podklady	Územně analytické podklady (ÚAP):	Zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území. Obsahují mimo jiné určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci. Ze zákona jsou pořizovány pro celé území České republiky a průběžně aktualizovány. Územně analytické podklady slouží především jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území. ÚAP pořizuje v přenesené působnosti úřad územního plánování pro správní obvod obce s rozšířenou působností a krajský úřad pro území kraje;
	Územní studie:	Ověřuje možnosti a podmínky změn v území.
Politika územního rozvoje	Politika územního rozvoje je územně plánovací nástroj na úrovni státu , závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje (kraje), územních plánů (obce), regulačních plánů a pro rozhodování v území.	

Územně plánovací dokumentace(ÚPD)	Zásady územního rozvoje	Zásady územního rozvoje (ZÚR) jsou ÚPD pořizovanou na úrovni kraje . Jejich pořízení je povinné. Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro územní řízení. Návrh zásad územního rozvoje pořizuje krajský úřad a předkládá ho k vydání zastupitelstvu kraje.
	Územní plán	Územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce nebo pro vymezenou část území hlavního města Prahy. Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro územní řízení. Územní plán stanoví mimo jiné základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, dále vymezení zastavěné území a zastavitelné plochy a plochy pro veřejně prospěšné stavby. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, které rovněž vydává zpracovaný a projednaný územní plán jako opatření obecné povahy.
	Regulační plán	Regulační plán se pořizuje pro určené pozemky na území obce nebo kraje . Regulační plán stanoví podrobné podmínky pro jejich využití, pro umístění staveb a jejich prostorové uspořádání, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí, vymezení také veřejně prospěšné stavby. Regulační plán se vydává buď z podnětu zastupitelstva kraje, zastupitelstva obce nebo na žádost fyzické či právnické osoby, pokud jsou pozemky, určené k řešení regulačním plánem, vymezeny v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu.
Územní rozhodnutí	<p>Územním rozhodnutím je rozhodnutí o (a) umístění stavby nebo zařízení, (b) změně využití území, (c) změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, (d) dělení nebo scelování pozemků, (e) ochranném pásmu.</p> <p>Zákon stanoví, které stavby a které činnosti nevyžadují územní rozhodnutí, za jakých podmínek je možné spojit územní a stavební řízení nebo nevydávat územní rozhodnutí pro území, pro která je vydán regulační plán apod.</p>	

Politika územního rozvoje ČR je celostátní nástroj územního plánování, který slouží zejména pro koordinaci územního rozvoje na celostátní úrovni a pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů a současně jako zdroj důležitých argumentů při prosazování zájmů ČR v rámci územního rozvoje Evropské unie.

V Politice územního rozvoje se vymezují:

- a) oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území jednoho kraje,
- b) stejně významné oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy,
- c) koridory a plochy dopravní a technické infrastruktury.

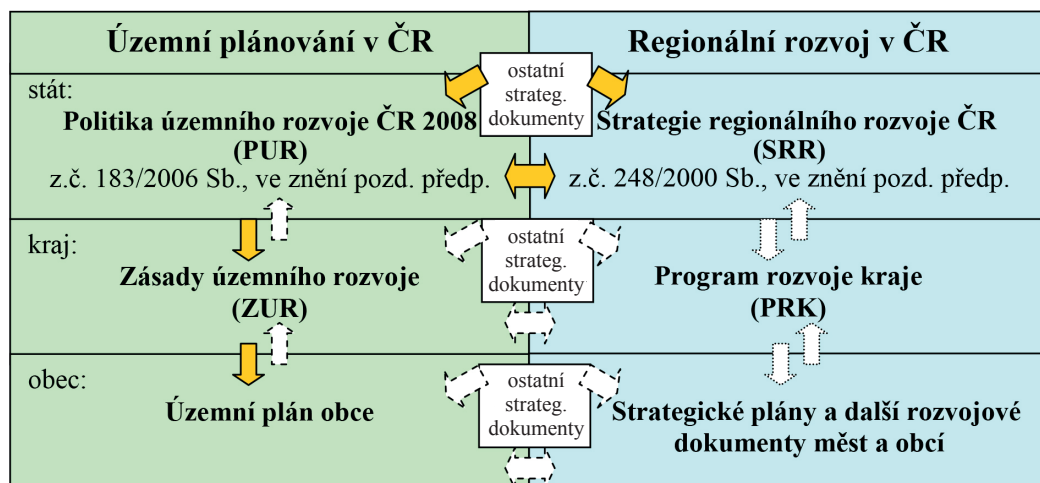
11 4.4 Strategické versus územní plánování

Na následujícím obrázku jsou zobrazeny vazby mezi dokumenty, které vznikají v rámci územního plánování a v rámci regionálního rozvoje.

Z hlediska územního plánování existuje zákonná povinnost (z. č. 183/2006 Sb.) respektovat vyšší úroveň (vertikální provázanost). Tedy krajské zásady územního rozvoje musí respektovat politiku územního rozvoje na úrovni státu. Územní plán obce tak musí respektovat státní politiku územního rozvoje i krajské zásady územního rozvoje. Přičemž platí, že nižší úroveň se přiměřeně podílí na tvorbě a zejména připomínkování vyšší úrovně.

Z hlediska dokumentů regionálního rozvoje tomu však tak není. Program rozvoje kraje je sice ze zákona (z. č. 248/2000 Sb.) pro kraj povinný, respektování vyšší úrovně dokumentů není však závazné (jen na úrovni doporučení). Totéž platí pro vazbu kraj – obec. Tedy strategický plán obce nemusí vycházet z programu rozvoje kraje.

Obr. 2 - Územní plánování a dokumenty regionálního rozvoje



Zdroj: Kašparová-Půček 2009, s. 71

Z horizontálního hlediska je závaznost dokumentů na různých úrovních různá. Na úrovni státu musí (respektive by měly) jednotlivé strategické dokumenty respektovat legislativu, mezinárodní smlouvy a ostatní strategické dokumenty (schválené usnesením vlády). Na krajské a obecní úrovni tomu tak někdy není. Jednotlivé strategické dokumenty na sebe nenavazují či jsou dokonce protichůdné. Na úrovni kraje a ještě více na úrovni měst a obcí je klíčové, aby byly provázané dokumenty územního plánování a strategické rozvojové dokumenty. Tedy u kraje zásady územního rozvoje s programem rozvoje kraje, u měst a obcí územní plán se strategickým plánem (s programem rozvoje obce).

Častá otázka – Co má být dříve, zda územní plán či strategický plán? – je v podstatě bezpředmětná. Obvykle totiž jeden z dokumentů již existuje a druhý (pokud to nevylučují vnější vlivy, či není potřeba jej změnit) by měl ten první respektovat. Pro strategický plán jsou totiž určující a nezbytné limity území (zdrojem je územní dokumentace). Naproti tomu pro tvorbu územního plánu je nezbytné znát záměry využití území (zdrojem může být strategický plán).



Otázky a úkoly:

- Proveďte komentář k zásadám správního řízení.
- Jaké jsou jednotlivé druhy právních povinností. Vysvětlete to na příkladech.
- Vysvětlete pojem « tvorba práva ». Uveďte příklady norem, které tvoří jednotlivé orgány.
- Vymezte vztah mezi správním řádem, správními orgány a správním řízením.
- Co vymezují a proč jsou důležité zásady činnosti správních orgánů?
- Připravte si scénář řešení určitého problému, který je předmětem správního řízení.
- Vyberte si druh správního řízení a na zvoleném příkladu vysvětlete věcnou a místní příslušnost.
- Jaký je postup správního řízení? Vysvětlete postup na konkrétním případě z hlediska žadatele.
- Může účastník řízení dostat pořádkovou pokutu? Pokud ano, proč a za jakých podmínek. Uveďte příklad.
- Nejste účastník řízení. Můžete namítat ve věci podjatosti? Vysvětlete na konkrétním případě, kde je účastníkem řízení.
- Co jsou to důkazy v rámci správního řízení? Uveďte příklady.
- Jste v roli správního úředníka, který má ve své agendě povolování staveb. Vysvětlete, jaké zásady dané správním řádem budete dodržovat, abyste při povolování stavby postupoval v souladu se zákonem.
- Jste investorem stavby (zvolte si jaké stavby). Jak budete při povolování postupovat ?
- Vysvětlete jednotlivé nástroje územního plánování.
- Popište sousatvu dokumentů v rámci územního plánování a regionálního rozvoje. Oповězte na otázky: Je územní plán obce pro obec povinný (tedy musí jej mít)? Musí strategický plán obce (program rozvoje obce) vždy respektovat dokumenty kraje?

SHRNUTÍ KAPITOLY

Tato kapitola se zabývá základními pojmy souvisejícími se správním řádem, správním řízením, rozhodováním dle stavebního zákona. Ukazuje na správní řízení jako na proces, v němž se v rámci postupů stanovených správním řádem postupuje tak, aby bylo dosaženo rozhodnutí v dané věci. Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě, pokud zákon nestanoví jinak.

Stavebním řádem (stavebním zákonem) se rozumí procesní předpis, který upravuje územní plánování (zejména cíle, úkoly, nástroje, rozhodování v území, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území atd.), stavební řízení (povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb atd.), činnosti a postupy správních orgánů v oblasti stavebního zákona (stavební úřady) a další související záležitosti (například podmínky pro projektovou činnost, provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů). Rozhodování podle stavebního zákona se řídí správním řádem, pokud postup není upraven jinak stavebním zákonem.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Právo	Právo jako normativní systém	Nenormativní systémy
Tvorba práva	Správní orgán	Správní řád
Správní řízení	Účastníci řízení	Zásady činnosti správních orgánů
Věcná a místní příslušnost	Žádost	Rozhodnutí
Stavební úřad	Stavební řád (stavební zákon)	Stavební řízení
Účastníci stavebního řízení	EIA	Stavebník
Stavba	Katastr nemovitostí	Nástroje územního plánování
Územní plán	Územní plánování	Zásady územního rozvoje

Použitá literatura:

- HENDRYCH, D. A KOL.(2012). Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck
- KAŠPAROVÁ, L., PŮČEK, M. a kol. (2009): Kohezní politika: Osídlení v České republice. Brno: Ústav územního rozvoje. Dostupné na <http://www.uur.cz/default.asp?ID=3178>
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon Č. 256/2013 SB., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v platném znění
- Zákon 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v platném znění

12 PUBLIC MANAGEMENT A JEHO SPECIFIKA (ANALÝZA ZÁKLADNÍCH PŘÍSTUPŮ K ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY)

František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY

Cílem této kapitoly je podat charakteristiku řízení ve veřejné správě, analyzovat základní teoretické přístupy řízení veřejné správy, jejich přednosti a omezení a ukázat na možnosti jejich použití v podmínkách ČR.

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

ÚVOD

Společenské procesy mají na rozdíl od dějů probíhajících v přírodě svoje zvláštnosti. Jsou totiž výsledkem činnosti vědomím obdařených subjektů. Společenské procesy, kam řadíme i procesy probíhající ve veřejné správě, tak můžeme z hlediska racionality přístupu k řízení procesů rozlišit dva druhy procesů – a to procesy živelné a procesy racionálně řízené.

Živelné procesy jsou takové, kdy existujícím procesům necháváme volný průběh. Neplánujeme je, ani do nich nijak cíleně nezasahujeme. Relativní výhodou je, že při takových procesech bezprostředně nevynakládáme žádné transakční náklady. Značnou nevýhodou však je, že nevíme, kam směřujeme, protože si nestanovujeme cíle. Obrazně řečeno, „spoléháme se,“ že to nějak dopadne. Racionálně řízené procesy jsou vědomě regulované. Jsou charakteristické tím, že si při nich stanovujeme cíle, definujeme vnitřní a vnější podmínky k jejich dosažení, činíme konkrétní organizační, materiální a jiná opatření k tomu, abychom dosáhli stanovených cílů. K tomu využíváme určitou teorii či přístup, jak tyto procesy « zvládat. » Pro oblast veřejné správy pro označení těchto přístupů používáme pojem « přístupy k řízení veřejné správy.» Jim se věnujeme v této kapitole.

12.1 PODSTATA ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A JEHO SPECIFIKA

Řízení ve veřejné správě je cílevědomým procesem. Řídící aktéři vystupují jako činitelé, kteří spravují věci veřejné, přičemž kritériem rozhodování je veřejný zájem. Aktéři veřejné správy regulují procesy tak, aby byl dosahován určitý společenský cíl. Zvláštností řízení ve veřejné správě proto je, že řízení má charakter společensky podmíněného procesu. Podstatu řízení ve veřejné správě podává tabulka.

Tab. 1 - Řízení ve veřejné správě z pohledu subjekto-objektového vztahu

Pohled na problém řízení	Charakteristika
Strukturně - funkční	Řízení je systémmově propojených činností propojených k realizaci stanovených cílů veřejné správy
Organizační	Řízení probíhající uvnitř a mezi organizacemi veřejné správy. Řízení činností probíhá jak po horizontále tak po vertikále v příslušných organizačních strukturách definovaných předpisy.
Cílevědomá regulace	Projektovaná činnost aktérů směřujících k dosažení stanovených cílů
Klíčové kritérium řízení	Veřejný zájem
Informační	Řízení jako tok informací využívaných k regulaci řízeného procesu

Zdroj: autoři

Řízení ve veřejné správě má formu subjekto-objektového vztahu. Můžeme jej zkoumat z různých hledisek. Ze strukturně funkčního aspektu analyzujeme strukturně činnostní vztah mezi subjektem řízení a objektem řízení. Subjektem řízení jsou příslušní aktéři veřejné správy. Jejich pozice je dána formálně předpisy, v nichž jsou stanoveny působnosti aktérů veřejné správy. V řízení se uplatňuje i neformální stránka. Tu označujeme pojmem « vůdcovství, » jímž se rozumí schopnost vedoucích veřejné správy získávat, motivovat a vést své podřízené při plnění úkolů veřejné správy. Objektem řízení je množina všech procesů a jevů, na něž je zmíněná řídicí činnost veřejné správy zaměřena.

Pro veřejnou správu je charakteristické, že má určitou strukturu (viz problém státní správy a samosprávy). Tato struktura podstatnou měrou podmiňuje obsah a zaměření řídicích procesů uvnitř organizací veřejné správy a mezi organizacemi veřejné správy. Z tohoto pohledu se řízení ve veřejné správě projevuje jako koordinace činností, jejichž smyslem je dosáhnout stanovené cíle veřejné správy. Řízení ve veřejné správě je proto zamýšlenou (projektovanou) činností, kdy základním kritériem propojenosti a integrace činností je veřejný zájem.

Z informačního hlediska je řízení regulačním procesem, kdy subjekt řízení a objekt řízení jsou spjaty kanály přímé a zpětné vazby. Přímá vazba obsahuje projekci cílů. Stanovené cíle jsou očekávané ideální stavy, k nimž mají vyústit příslušné činnosti aktérů veřejné správy. Cíle tyto stavy vyjadřují např. ve formě programových prohlášení, plánů či jiných realizačních dokumentů veřejné správy. Cíle (definované daným subjektem veřejné správy) plní plní v tomto vztahu roli „ukazatelů“ (směrníků), kam má veřejná správa směřovat.

Z organizačního hlediska jsou cíle veřejné správy horizontálně a vertikálně strukturovány. Na nejvyšší úrovni jsou cíle definovány převážně ve formě cílů funkčních (činnostních), z nichž jsou pak na nižších úrovních dekomponovány objektové cíle. Jednou z podstatných stránek přímé vazby je sledování plnění cílů. To se děje zpětnou vazbou. Ta je monitoringem stanovených cílů, kdy porovnáváme, nakolik jsou cíle reálně plněny, a v případně odchyly provádíme korekci.

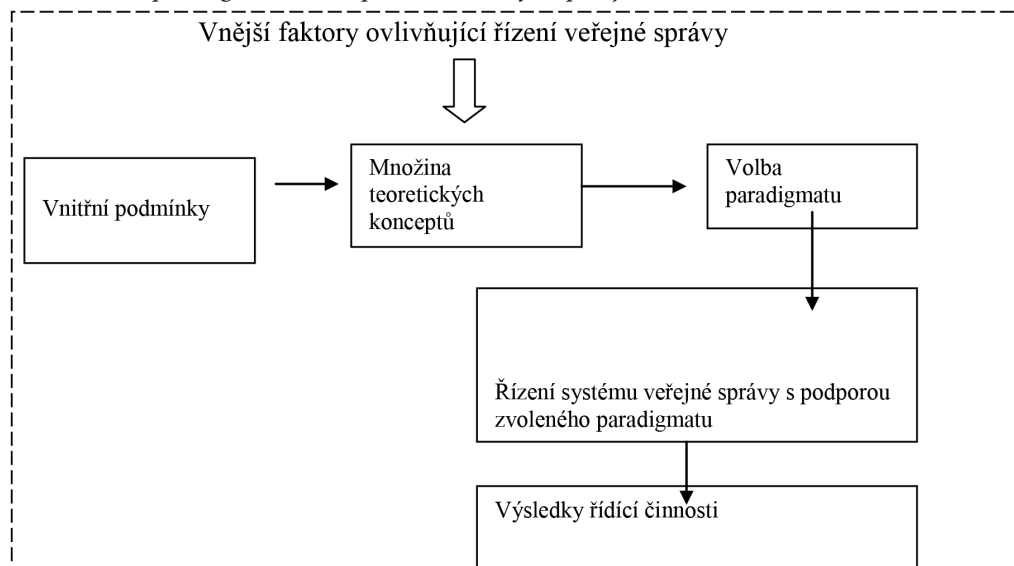
Řízení ve veřejné správě můžeme zkoumat i z informačního hlediska. V tomto smyslu je řízení regulujícím vztahem, v němž se řídicí subjekty řízení opírají o informace potřebné k řízení. Zdrojem informací jsou jak jednotlivé dokumenty, tak i aktuální informace získané v každodenních řídicích procesech. Z informačního hlediska je tedy řízení ve veřejné správě procesem přijímání, zpracování a odevzdání informace tak, aby bylo dosahováno cílových stavů. Protože cíle mohou být z informačního hlediska stanoveny adekvátně či neadekvátně, je výsledek řídicí činnosti ve významné míře závislý na přesnosti stanovených cílů, znalosti podmínek, na předvídání turbulencí, na intuici a odhadu možných vývojových tendencí budoucího vývoje a také na způsobu, jaké řídicí paradigma s ohledem na zmíněné souvislosti zvolíme.

12.2 ZÁKLADNÍ KONCEPTY (PARADIGMATA) ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

12.2.1 Výběr konceptu řízení veřejné správy

Předchozí analýza ukázala, že řízení ve veřejné správě je regulačním procesem, jehož smyslem je dosahovat stanovené cíle. Způsob, jakým teorie dává návod, jak tuto regulaci realizovat, nazýváme « paradigmatem řízení veřejné správy. » Je to tedy teorie, resp. tentýž systémový druh teorií, které jsou založeny na klíčovém řídicím východisku nabízejícím způsob, jak účinně řídit veřejnou správu. Paradigma k řízení veřejné správy je tedy vzor (teorie, teoretický přístup), který podává zdůvodněný teoretický obraz, návod, výpověď a argumenty o tom a k tomu, jak účinně řídit veřejnou správu. Volba paradigmatu k řízení veřejné správy je tedy svým způsobem strategickou volbou, v níž jako řídicí subjekty (s ohledem na vnitřní a vnější podmínky) vybíráme vhodný koncept dávající teoreticko-metodologický návod, jak řídit veřejnou správu. Podstatu problému ukazuje obrázek.

Obr. 1 - Volba paradigmatu (konceptu) řízení veřejné správy



Zdroj: autor

Výběr vhodného paradigmatu k řízení veřejné správy ovlivňují jak vnější tak i vnitřní faktory. K vnějším faktorům patří například dosažený stupeň ve vývoji společnosti, který ovlivňuje připravenost společnosti k určitému způsobu řízení. Z vnitřních podmínek je to především dosavadní způsob v řízení veřejné správy, organizace veřejné správy, odborná připravenost personálu a manažerské dispozice řídicích pracovníků

veřejné správy provádět účinné řízení. Teorie řízení veřejné správy pak nabízí množinu teoretických konceptů, jak řídit veřejnou správu. Z nich potom můžeme volit (vybírat) vhodné paradigma, které plní funkci podpůrného nástroje k řízení veřejné správy. Pro charakteristiku teoretických konceptů zvolíme genetický a logicko-historický přístup zkoumání. Z existujících teoretických přístupů k řízení veřejné správy se budeme věnovat těm, které významně ovlivnily a ovlivňují teorii řízení veřejné správy. K historicky prvním z nich patří taylorismus.

12.2.2 « Klasické » teorie řízení a řízení veřejné správy

12.2.2.1 Přehled « klasických » teorií řízení jako zdroj idejí pro vznik vědeckého řízení veřejné správy

Řízení ve veřejné správě ve 20. století zpočátku významně ovlivňovaly tzv. klasické teorie řízení. Ty byly původně vypracovány pro potřeby řízení podniku a poté byly jejich principy přebírány do veřejné správy a následně i dále upravovány s ohledem na specifika veřejné správy. Přehled « klasických » teorií, které nejvíce ovlivnily teorii i praxi řízení, ukazuje tabulka.

Tab. 2 - Přehled « klasických » teorií řízení inspirujících řízení veřejné správy v období od počátku 20. století do přelomu 60. – 70. let

Název teorie	Tvůrce	Podstata (principy)	Cíl řízení
Taylorismus	F.W. Taylor	Zdokonalení řízení podle časových studií, tvorba normativů pro výkon	Stanovení nejlepšího způsobu vykonávání dané práce v co nejkratčím čase (produktivita práce); Zdokonalit řízení « zdola »
Fordismus	H. Ford	Organizace pásové výroby; tzv. teorie « služby veřejnosti »	Výkon normalizovaného úkonu jedincem
Fayolismus	H. Fayol	První ucelená teorie podnikové správy	Zdokonalit řízení « shora »; správní úkoly zasahují do všech činností a spojují je v jeden celek

Název teorie	Tvůrce	odstata (principy)	Cíl řízení
Weberismus	M. Weber	Vytvoření ideálního «typu organizace »	Ideální vedoucí řídí neo-sobně formálně, činnost organizace je regulována (absolutně platnými) pravidly. Každý článek organizace má své povinnosti
Skola lidských vztahů	E. Mayo	Vliv lidského faktoru na výkon	Poznání potřeb pracovníků a jejich motivace k výkonu
Skola systémových přístupů	D. Cleland, W. King, 50. – 60. léta v USA	Systémový přístup k řízení	Optimálně fungující systém (viz PPB ve veřejné správě)
Ekonomické přístupy porovnání nákladů a přínosů	70. léta (například J.D. McGullough)	Cost – Effectiveness Methods	Původně vzniklá pro resort obrany
Organizační rozvoj	Přelom 60. a 70. let (např. F. Luthans)	Chování pracovníků podstatně ovlivňuje výsledky činnosti organizace	Zdokonalení řízení na základě aplikací poznatků teorie rozvoje
Cílově orientované řízení	50. a 60. roky, P. F. Drucker	MBO (management by Objectives)	Řízení podle cílů
Situační řízení	70. léta (např. F.E. Kast, J. Rozenzweig)	Situační přístup	Projektování organizací s ohledem na dané podmínky (situaci)

Zdroj : autor

Tabulka podává přehled « klasických » teorií (resp. teoretických přístupů), které nejvíce ovlivnily teorii řízení v první polovině minulého století. Nejvýznamnější vliv měl taylorismus. F.W. Taylor, který je známý jako « otec vědeckého managementu»,

formuloval své myšlenky v práci *Principles of Scientific Management*, kde uvádí, jak zefektivnit systém průmyslové výroby. Povšiml si, že základem problému efektivnosti řízení spočívá ve vyřešení otázky produktivity práce. Zvýšit produktivitu práce znamená především nalézt způsob, jak uplatnit vědecké metody řízení namísto používání řízení « podle odhadu. » Podstatu Taylorova přínosu je možné stručně shrnout do tabulky

Tab. 3 - Taylorovy principy vědeckého řízení

Role řídicího prvku, podmínky, předpokladu	Řídicí princip
Věda	Nahradit empirii vědou
Organizování činnosti	Dosažení skupinového souladu
Spolupráce v řízení	Namísto odděleného individualismu dosahovat spolupráci zúčastněných aktérů
Role výstupů	Maximalizace výstupů
Motivace a	Maximální využití schopností všech pracovníků

Zdroj: autor

Taylorismus jako způsob řízení si již počátkem 20. století našel v USA cestu i do zdokonalování řízení veřejné správy. Tayloristické řízení veřejné správy přejímá ideu, že podstatou řízení je plánování a kontrola stanovených úkolů (cílů). Předpokládá se přitom, že je možné formulovat optimální (tedy nejlepší) způsob řešení problému. Úkolem řízení je pak připravit na jeho řešení personál, řídit jej, kontrolovat a motivovat jej za dosažený výkon. Jak je zřejmé, jsou to ideje (viz tabulka *Taylorovy principy vědeckého řízení*) formulované Taylorem.

V kontextu taylorismu je veřejná správa pojímána jako „obor podnikání,“ kdy podstatou efektivního řízení ve veřejné správě je umět plánovat, organizovat, motivovat personál, řídit, koordinovat, regulovat a financovat odpovídající činnosti. Tento koncept je znám pod zkratkou POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting). Rodí se tak inovovaný způsob řízení veřejné správy známý jako neotayloristický přístup k řízení veřejné správy. Ten v duchu taylorismu hledá způsoby, jak aplikovat vědecké metody řízení ve veřejné správě a inspirován dalšími manažerskými teoriemi jako například « školou lidských vztahů » (Mayo) a Fayolovou ideou správy, kterou Fayol chápe jako předvídání, organizování, přikazování, koordinování a kontrolování, se formoval relativně ucelený koncept řízení veřejné správy v teorii obvykle označovaný jako neotaylorismus. Podstatu neotaylorismu ukazuje tabulka.

Tab. 4 - Základní rysy neotayloristického způsobu řízení veřejné správy

Rys	Charakteristika
Plánování	Základním prvkem plánu je úkol, který má být splněn.
Organizování	Za každý úkol v dané organizaci odpovídá určitá osoba.
Personál	Individuální zájmy jsou podřízeny zájmům společným. úkolem managementu je odstraňovat případné rozpory.
Pravomoc a odpovědnost	Míra odpovědnosti závisí na pravomoci. každý zaměstnanec má dostávat příkazy pouze od jediného nadřízeného
Rízení činností	Rízení je koordinováno a prováděno na bázi « jeden plán – jeden vedoucí.»
Kontrolování	Kontrola je součástí řízení. zjišťuje, zda jsou plněny stanovené úkoly.
Financování	Pro realizaci stanovených úkolů je sestavován rozpočet. ten dává potřebné zdroje a jeho plnění vypovídá o účinnosti řízení.

Zdroj: autor

Neotayloristický způsob řízení veřejné správy znamenal nový způsob řízení veřejné správy. Podstata novosti spočívala v hledání implementačních způsobů a postupů, jak do řízení veřejné správy zavádět vědecké metody řízení. Záleželo jen na tvořivosti manažerů, jak tyto metody aplikovat při řízení veřejné správy. Z pohledu dnešní teorie můžeme vidět, že neotaylorismu se nepodařilo vypořádat se všemi problémy řízení. Kritiku neotaylorismu podávají například Keraudren a Mierlo, jak ukazuje tabulka.

Tab. 5 - Kritika neotayloristického způsobu řízení veřejné správy

Zkoumaný rys	Podstata a projev rysu
Role politika	Slabý vůdce a manažer
Způsob poskytování veřejných služeb	Nedostatečná návaznost na občana
Role pracovníka veřejné správy	Nedostatečná míra kolektivní odpovědnosti mezi pracovníky veřejné správy
Činnost organizací veřejné správy	Rutinní práce formou plnění úkolů

Pramen: KERAUDREN, P.-MIERLO, H. VAN (1997): *Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie*. In: *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu* (eds. Coobbes, Verheijen, T.). Bratislava. NISPAcee, s. 33-34. Tabulka vlastní.

Neotayloristický způsob řízení veřejné správy je způsobem řízení veřejné správy, který je jako systém řízení « uzavřený do sebe.» Vystačí si při řízení s manažery veřejné správy. K řízení « nepotřebuje » politiky. Ty staví do nevýrazné role (Perry, Kraemer,

1983), protože neotayloristický způsob řízení veřejné správy se primárně soustřeďuje na vnitřní procesy související s řízením veřejné správy. Vnější procesy (stojící mimo organizaci veřejné správy) považuje za podružné.

Takto budovaná veřejná správa je svým způsobem „sebevystačující si systém“, který je „obrácený do sebe“, kdy řídicí manažery zajímá pouze produktivita systému (vstupy/výstupy), avšak mimo jejich pozornost stojí problém, nakolik je vnější okolí (veřejnost) primárně spokojena s činností veřejné správy. Může totiž docházet k tomu, že systém veřejné správy pracuje formálně efektivně (produktivně), avšak neúčelně s ohledem na (ne)dosahovanou spokojenost občanů se službami veřejné správy.

Negativním důsledkem může být to, že pracovníci dané „vnitřní organizace veřejné správy“ jsou pak (v souladu s tayloristickou teorií) odměňováni za výkon měřený ukazateli efektivnosti (např. jednotkovým nákladem na určitou činnost veřejné správy), avšak bez prověření účelnosti této činnosti ve vztahu na potřeby občanů.

Kritici neotayloristického přístupu (viz Keraudren a Mierlo, 1997) dále uvádějí, že další problém vzniká na straně nízké kolektivní odpovědnosti jednotlivých pracovníků veřejné správy. Parametry neotayloristicky fungujícího systému jsou nastaveny tak, aby pracovník vykonával stanovené úkoly, které mu dává jeho nadřízený. Za plnění těchto úkolů je pak podřízený pracovník svým nadřízeným hodnocen. Pracovník veřejné správy v takto nastaveném systému reaguje na tuto roli racionálně tak, aby co nejméně ohrožoval svůj kariéerní postup. Takový přístup může vést i k rutíně s tendencí setrvávat na daném stavu, resp. neohrožovat vlastní iniciativou svoji kariéerní pozici.

Na případu neotayloristického přístupu k řízení veřejné správy je možné ukázat, jak je „ošidné“ nekriticky přebírat do podmínek veřejného sektoru jakékoliv řídicí koncepce, které byly vypracovány pro soukromý sektor (resp. v tomto případě pro podnikovou sféru). Je jistě možné se nechat takovými koncepcemi inspirovat, avšak je žádoucí je umět rozpracovat a následně tvořivě implementovat do specifika veřejného sektoru.

Jestliže bylo poukázáno na kritické stránky neotayloristického řízení veřejné správy, neznamená to, že tento koncept musíme absolutně odvrhnout i s jeho dílčími aspekty. Někteří autoři hledají způsoby, jak jej reformovat. Vidí je především v oblasti kontroly, výkonu a hodnocení personálu, jak ukazuje tabulka.

Tab. 6 - Možnosti reformy neotaylorismu ve veřejné správě

Oblast	Podstata reformního návrhu	Očekávaný reformní účinek
Kontrola	Zvýšení účinku ekonomické a finanční kontroly. Posílení průběžné kontroly	Získat informace o nákladech na poskytované služby. Průběžná korekce
Výkon	Hodnocení výkonu veřejné správy s ohledem na stanovené cíle. « Posun » od sledování nákladové efektivity k výsledku (hodnotě za peníze)	Hodnocení organizačních jednotek veřejné správy a jednotlivých pracovníků na základě skutečného přínosu. Hodnocení výkonu
Hodnocení personálu	Použití individuálních hodnotících prostředků	Posílení osobní odpovědnosti za výkon

Pramen: KERAUDREN, P.-MIERLO, H. VAN (1997): Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie. In: Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu (eds. Coobbes, Verheijen, T.). Bratislava. NISPAcee, s. 33-34. Tabuľka vlastná

Kontrola je i nadále považována za jednu z klíčových manažerských funkcí, avšak dochází k té změně, že je posilována role průběžné kontroly. Je – li zjištěna odchylka, mohou být prováděny průběžné korekce, čímž je zabráněno ztrátám z prodlení. Zde je idea neotaylorismu pro veřejný sektor i nadále aktuální. Privátní sektor (podnik) na základě informace o nákladech a nákladové efektivity na produkci provádí reorganizaci (reengineering) výrobních postupů, zeštíhluje (lean management) svoji organizaci tím, že „odřezává“ neefektivní činnosti a organizační prvky. Takový přístup je zajisté použitelný i ve veřejné správě.

Dalším navrhovaným opatřením je hodnocení výkonu ve veřejné správě. Hodnocení výkonu je prováděno na základě skutečně dosažených výsledků, kdy výsledky jsou porovnávány s cíli. To současně předpokládá mít informace o nákladech na produkci a nákup veřejných služeb. Manažeři veřejné správy tak na základě nákladově užitkového hodnocení produkovaných výstupů získají potřebné informace pro své rozhodování, jak efektivně postupovat ve svých činnostech.

Dalším reformním opatřením je použití individuálních podnětných prostředků pro hodnocení výkonu jednotlivých pracovníků veřejné správy. Jednotliví pracovníci jsou odměňováni za dosažené výsledky a jsou sankcionováni za nesplněné očekávané výkony. Obě zmíněné ideje našly svoje komplexní rozvinutí v pojetí New Public Management.

Je potřebné zmínit, že i tayloristický přístup k řízení veřejné správy byl podrobován kritice již v polovině minulého století za to, že dává manažerům veřejného sektoru k dispozici řadu řídicích metod, avšak redukuje řízení na pouhé použití těchto metod, přičemž ponechává stranou celou oblast vládních rozhodování souvisejících se sociálními, politickými a ideovými faktory rozhodování a systémovým přístupem k řízení. Proto se postupně rodí nový teoretický přístup k řízení veřejné správy, který zdůrazňuje potřebu komplexního přístupu při řízení veřejné správy a roli vlády jako aktéra, který významně ovlivňuje činnost veřejné správy. Příkladem je vznik přístupu známého pod názvem « znovuobjevená vláda » a « veřejné podnikání. »

12.4 KONCEPT « ZNOVUOBJEVENÉ VLÁDY » A « VEŘEJNÉHO PODNIKÁNÍ »

Počátek 70. let přináší do oblasti teorie řízení nové ideje, jako je například systémový přístup, ekonomický přístup sledující náklady a efekty produkčních jednotek a situační přístup. Tyto nové koncepty insirují i vznik nových teorií pro oblast řízení veřejné správy. Ty mají výrazně ekonomický charakter. V té době totiž (vzhledem k poměrně velkým výdajům ve veřejné správě - viz například náklady na obranu a zavádění raketojaderných systémů v 70. a 80. létech 20. století) vzniká potřeba, jak vytvořit efektivněji fungující veřejnou správu, která by zároveň dokázala účinně reagovat na potřeby veřejných politik. Potřeba vytvořit efektivně fungující veřejnou správu zůstala aktuální i po rozpadu blokové bezpečnosti počátkem 90. let minulého století. Rodí se tak rodit teoretická koncepce známá jako « znovuobjevená vláda » (reinventing government).

Toto pojetí, v teorii prosazované především Osbornem a Gaeblerem, počalo být do praxe prosazováno za Clintonovy administrativy. Cílem je takové vytvoření systému řízení veřejné správy, který umožní získat občanům „co nejvíce z toho, co vláda činí“.

Koncept „znovuobjevené vlády“ nemá striktně definovanou jedinou teorii, je to spíše množina teoretických přístupů, která se orientuje na efektivní a účelně fungující veřejnou správu, která je oteřená požadavkům občanů. Poskytuje občanům « nové služby. » Proto také jednou z teorií patřící do této množiny reformních přístupů je i teorie známá pod názvem „New Public Service“ (NPS). „New Public Service“ doporučuje takový způsob výkonu vládnutí, v němž mají klíčovou roli státní zaměstnanci, kteří realizují zájmy občanů, slouží jim v uspokojování jejich veřejných potřeb (Denhardt a Denhardt, 2000).

Nová role zaměstnanců ve výkonu státní správy je dána tím, že státní zaměstnanci se nemají usilovat o řízení či kontrolu společnosti, ale především sloužit občanům při naplňování jejich veřejných potřeb. Aby se státní zaměstnanci patřičně zhostili této nové role v „New Public Service“, je státním zaměstnancům doporučováno, aby se při výkonu své činnosti chovali podle následujících principů:

Tab. 7 - Principy chování státních zaměstnanců v NPS

Princip	Výklad principu
Role praovníka v řídicím systému	Spíše sloužit nežli řídit.
Role veřejného zájmu	Veřejný zájem je cílem vládnutí, nikoli produktem činnosti státních zaměstnanců.
Způsob vládnutí	Vládnout strategicky, chovat se demokraticky.
Vztah k občanům	Sloužit občanům, být pro ně (novou) službou
Role odpovědnosti	Veřejně politické problémy občanů jsou problémy veřejné správy. Zaměstnanci veřejné správy musí cítit odpovědnost za jejich řešení.
Hodnocení lidí	Hodnocení výkonu je jen jednou ze stránek hodnocení (« vážít si z principu lidí »).
Hodnota občanství a státní služby	Vážít si občanství a státní služby více nežli podnikání. Je to služba « vyššímu celku », nikoli jen individu jako prostředku zisku.

Zdroj: autor

Uvedená tabulka dává přehled o paradigmatu « znovuoobjevené vlády ». Jak je zřejmé, jde o koncept, který na rozdíl od « technicistické » orientace neotaylorismu zahrnuje do reformy komplex dalších faktorů a předpokaldů. Především propojuje reformu veřejné správy s vládnutím.

Do množiny nových přístupů rodících se koncem minulého století patří i koncept známý jako

„veřejné podnikání“ (enterpreneurial government). K jejím stoupencům patří například Osborne a Gaebler (1993). Teorie veřejného podnikání je kritikou byrokratického přístupu k veřejné správě. Formuluje nový přístup k veřejné správě jako problém „znovuoobjevení veřejné správy“. Vychází z kritiky klasického přístupu k veřejné správě charakteristický od doby New Deal. Tento přístup se opíral o hierarchicky členěnou strukturu podle zřetelně stanovených organizačních pravidel a zásad financování. Ta-

kový model, tvrdí teorie veřejného podnikání, se ale přežil, protože v podmínkách globální konkurence, ve společnosti vědění, je strnulý byrokratický systém nepřizpůsobivý (neflexibilní) a vede k produkování průměrných výsledků a k byrokratické kontrole. Vzdaluje se tak skutečným potřebám občanů, jejichž veřejné potřeby má veřejná správa uspokojovat (Osborne, Gaebler 1993).

Východisko je spatřováno v novém model veřejné správy, který je inspirován ideou podnikatelské správy. Model byl v USA teoretickým východiskem reformy veřejné správy. Počínaje rokem 1993 byl zaváděn pod dohledem viceprezidenta Al Gora.

Idea « veřejného podnikání » představuje takový knccept veřejné správy, který se po vzoru podnikové správy inspiruje její adaptabilitou a schopností pružně reagovat na poptávku občanů po službách veřejné správy po vysoce kvalitních veřejných službách. Funkcí veřejné správy je zabezpečovat (nikoliv nutně bezprostředně produkovat) služby občanům. Veřejná správa se tak svými principy fungování má přiblížit principům fungování prosperujícího soukromého podniku. Osborne a Gaebler v této souvislosti formulují následující zásady pro implementaci koncepce veřejného podnikání, jak ukazuje tabulka.

Tab. 8 - Principy (zásady) « veřejného podnikání » a jejich praktická realizace

Zásada	Podstata realizace
Variantní zabezpečování služeb	Smlouvy s externími subjekty. Veřejná správa volí vhodné varianty pro zabezpečení služeb.
Nové vedení programů	Státní úředníci odpovídají za výsledky programu jako celku, zplnomocňují smluvní klienty v řízení programů prostřednictvím jejich účasti v dozorčích radách a řídicích týmech.
Účast konkurence při zabezpečování služeb jako faktor vyšší efektivnosti a kvality	O zabezpečení veřejných služeb soutěží více uchazečů. Vzniká obdobné soutěživé prostředí jako na privátním trhu. Výsledkem jsou nižší pořizovací náklady a poptávaná kvalita služby za danou cenu.
Minimalizace řídicích pravidel	Řízení veřejné správy je racionalizováno přehlednými a úspornými pravidly. řízení tak vyžaduje nižší transakční náklady.
Výkonový princip	Zásadou hodnocení instituce je princip výkonu, hodnota získaná za peníze (VFM).

Zásada	Podstata realizace
Zákaznický přístup k občanům	Občané jsou zákazníky veřejné správy. Mají mít možnost výběru služby. Veřejná správa reaguje na jejich poptávku po veřejných službách. Pracovníci veřejné správy mají trvalý styk s občany, provádějí marketingové testy a vyhodnocují spokojenost občanů s poskytovanými veřejnými službami.
Tvorba vlastních finančních zdrojů	Nová rozpočtová pravidla umožňují veřejné správě získávat dodatečné vlastní příjmy (např. pronájem volných kapacit, podnikatelskými půjčkami).
Tvorba preventivních služeb	Veřejné služby v oblasti určitých specifických služeb mají vést nejen k nápravě vzniklého stavu (po požárech, záplavách), ale činit i prevenci vzniku potřeb služeb (protipožární ochrana, protipovodňové služby).
Decentralizace institucí	Formou decentralizace institucí se co nejvíce přiblížit potřebám občanů. Přenést pravomoc na nižší celky, zavést řízení se spoluprací vedení s pracovníky, zavést týmovou práci. Decentralizace umožňuje snížit transakční náklady a zvýšit efektivnost.
Nový způsob dosahování stanovených cílů	Cíle nedosahovat jen formou příkazů a kontroly, ale i restrukturalizací trhů (např. zaváděním stimulů pro investice ve městě).
Trvalé vzdělávání pracovníků veřejné správy	Pravidelně kontrolovat a hodnotit vzdělávací programy pro pracovníky veřejné správy. Zavést systém vzdělávacích programů.

Pramen: OSBORNE, GAEBLER (1993). Tabulka vlastní

Jak je zřejmé, koncept « veřejného podnikání » hledá inspiraci, jak zefektivnit výkon veřejné správy tím, že na základě analogie se pokusí uplatnit obdobné principy jako je tomu v podnikatelské sféře. Zdálo by se, že tento přístup je na první pohled obdobný jako taylorismus. Ve skutečnosti idea « veřejného podnikání » je mnohem širším konceptem. Taylorismus je technicistickou koncepcí, kdežto idea « veřejného podnikání » je spíše celostním přístupem, který, jak ukazuje tabulka, hledá ke

zvýšení účinnosti fungování veřejné správy i jiné (mimotechnicistní) faktory, jako je například vytváření odpovídajících právních a politických podmínek k alternativnímu zabezpečování veřejných služeb.

Uvedené principy koncepce „veřejného podnikání“ jsou jistě inspirativní i pro řízení veřejné správy v ČR. Je však žádoucí zmínit, že v podmínkách ČR není možné tento koncept převzít jako celek, neboť v ČR existuje jiné legislativní a kulturní prostředí. Nelze také ignorovat i na Západě rostoucí kritiku tohoto konceptu, založenou na tom, že odhlíží od zásadní odlišnosti relativně jednoduché cílové funkce podniku – maximalizovat zisk – a komplexní cílové funkce veřejné správy – vytvářet příznivé prostředí pro uspokojování diferencovaných potřeb občanů a hájení veřejných zájmů.

Kriticky je také možné hodnotit i přecenění role trhu (viz Potůček, 1997). Přesto je však možné říci, že koncept „veřejného podnikání“ přináší řadu podnětů, jak reformovat veřejnou správu a přejít od byrokraticko-administrativního řízení veřejné správy k řízení orientovanému na potřeby občana a na efektivní výkon veřejné správy. Ostatně takové přístupy nalezneme v reformních přístupech některých zemí EU známých jako „New Public Management“ (Velká Británie, Irsko), „velké aktivity“ (Big Operation“) a „aktivity velké efektivity“ („Big Efficiency Operation“) v Holandsku, či „racionalizace rozpočtů“ („Rationalisation des Choix Budgétaires“) ve Francii.

12.5 IDEA „NEW PUBLIC MANAGEMENT“ A JEJÍ NEOWEBEROVSKÁ KRITIKA

12.5.1 Podstata NPM. Principy kontraktace

Významné místo v existujících evropských konceptech a přístupech k řízení veřejné správy má teorie známá jako „New Public Management“ (NPM). Ideje NPM se rodily v uplynulých třech desetiletích jako východisko reformy veřejné správy v anglicky hovořících zemích (Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie) a staly se inspirativními i pro jiné evropské země.

Na Novém Zélandu byl základem reformy přechod z organizační struktury založené na resortních pravidlech na řízení založené na plnění cílů (Verheinen, 1997). Základním principem je, že žádný centrální orgán nesmí plnit konfliktní úlohy. Vztah mezi ministerstvy a výkonnými řediteli je založen na kontraktaci. Kritéria kontraktace je možné shrnout do následující tabulky.

Tab. 9 - Kritéria kontraktace ve veřejné správě

Kritérium	Obsah
Nabídka statků a služeb	Nabídka je variabilní s ohledem na poptávku (požadavky občanů)
Efektivnost	Kritériem efektivního výběru je nákladová, resp. technická efektivnost
Transakční náklady	Administrativní náklady na pořizování statků a služeb jsou brány na zřetel při kalkulaci nákladů na pořízení statků a služeb (resp. při sledování efektivnosti)
Kvalita	Výběr kontraktu ovlivňuje nejen efektivnost ale i ukazatele kvality, kdy kvalita je znakem spokojenosti občanů s poskytovanou službou či statkem
Rovnost	Statek či služba má vliv na míru rovnosti občanů; kontraktem se nesmí prohlubovat sociální nerovnosti
Kontrola alokace	Ve veřejné správě existuje systém vnitřní a vnější kontroly kontrahovaných služeb
Veřejné obstarávání	Subjekt veřejné správy je garantem dané služby, resp. ji financuje. Subjekt veřejné správy nemusí nutně být producentem služby či statku

Zdroj: autor

Jak je zřejmé, princip kontraktace bere na zřetel jak efektivnost zaopatřování dané služby tak i úroveň kvality. Jedná se o nový systém poskytování veřejných služeb, kdy poskytování služby je vymezeno zákonem. Subjekt veřejné správy je v roli poskytovatele veřejné služby. Z zákona mu vyplývá povinnost zabezpečit dané statky v potřebném množství a kvalitě. Způsob zabezpečení však již záleží na obsahu kontraktu. Daný statek či službu může zabezpečovat privátní sektor. Způsoby poskytování veřejných služeb mohou být následující.

Tab. 10 - Způsoby poskytování služeb

Způsob zabezpečení služby	Obsah
Úplný přesun na privátní subjekt	Veřejná správa zadává poskytování služby na základě smluvního vztahu
Částečný přesun na privátní subjekt	Část produkce se na základě kontraktu přesouvá z produkce veřejné správy na privátní sektor
Přesun vybraných služeb na privátní sektor	Některé (tzv. pomocné) služby (např. úklid) ve veřejné správě realizuje privátní subjekt

Zdroj: autor

Při zabezpečování toho či onoho způsobu zabezpečení služby se přihlíží ke kritériím kontraktace. Přitom je klíčové, aby daný subjekt veřejné správy efektivně zabezpečil kvalitní službu. Je na subjektu veřejné správy, jakou formu (v souladu s existujícími právními předpisy) kontraktace či vlastní produkce zvolí. Při kontraktaci by měla být dodržena tato pravidla.

Tab. 11 - Zásady kontraktace

Zásada	Obsah	Legislativní stav v ČR
Transparentnost	Průhlednost a kontrolovatelnost celého kontraktu	Stanoveno v zákoně o veřejných zakázkách v požadavku zadavatele postupovat transparentně.
Vyjednávání	Kontrakt se dosahuje negociací.	Zákon o veřejných zakázkách stanovuje procedury (povinnosti a práva) vyjednávajících stran.
Důvěra v kontrakt	Všechny strany kontraktu vystupují jako smluvní partneři	Reší zákon o veřejných zakázkách stanovením povinností. Samostatný problém « důvěry » není v zákoně o veřejných zakázkách explicitě vymezen. Je to mimoprávní (etický) problém.

Zdroj: autor

Systém kontrahování má své klady i zápory. Výhodou je, že soutěží o poskytování statků a služeb se snižují náklady. Tuto skutečnost potvrzují výzkumy veřejného započítávání statků a služeb v zemích EU (viz Strand, I.- Ramada, P.-Canton, E. et al., 2011), kdy otevřenost soutěže měřená počtem nabídek snižuje vysoutěženou cenu. Taktéž výzkumy prokazují, že konkurence má pozitivní dopad na kvalitu. V zemích (Velká Británie) je možné dokonce při průběžném sledování kvality kontrahované služby při neplnění parametrů okamžitě vypovědět danou smlouvu. Tato hrozba je pro smluvního dodavatele pobídkou k tomu, aby svoje závazky plnil včas a na smlouvou definované úrovni. Tím můžeme posilovat i veřejnou kontrolu kvality poskytované služby. Při kontrahování můžeme otevřeností soutěže zvyšovat i transparentnost daného kontraktu. Na straně druhé bychom měli při kontraktu sledovat transakční náklady, které souvisejí s interním (insourcing), tedy vlastní produkcí poskytované služby a s administrativními náklady na kontrahovanou službu. Touto analýzou se empiricky zabývají například Nemeč a Wright (2003), Pavel (2006).

Kontrahování má i svůj morální aspekt. V podmínkách ČR je systém kontrahování soustředěný na proces (tedy formální stránku). Mimo pozornost (viz téma 17 této publikace) je sledování výsledků z kontraktu. To může vést ze strany dodavatele kontrahované služby k morálnímu hazardu. Nekomrolované výsledky totiž dodavateli umožňují, aby formálně kontrakt dodržoval, avšak ve skutečnosti poskytoval (nekomrolované) nekvalitní služby. Veřejná správa jako poskytovatel je v tomto vztahu v nevýhodě. Nemá dostatečné informace k tomu, aby mohla zjistit, že daná služba je kvalitní a její cena odpovídá sjednané kvalitě.

12.5.2 Porovnání NPM s obvyklými přístupy řízení veřejné správy

V této části porovnáme NPM s obvyklými (dosavadními) způsoby řízení veřejné správy. Výsledky srovnání zachycuje tabulka.

Tab. 12 - Srovnání NPM s obvyklými přístupy řízení veřejné správy

Aspekt	Obvyklý způsob řešení problému	Způsob řešení navržený NPM
Výchozí řídicí princip	Hierarchicky učeněná organizace veřejné správy	« Destrukturalizovaně » řízené výkonové jednotky
Způsob řízení	Pyramidové řízení, organizačně striktně vymezené působnostmi	Relativně autonomní řízení podporované legislativou umožňující sledovat výsledky organizace a také je za ně stimulovat. Relativně autonomní organizace fungují relativně samostatně na principu pracovních smluv
Způsob rozhodování	Hierarchický výkon rozhodování, plánování výkonu rozhodnutí	Rozčleněné řízení na centrální centrální strategické činnosti a na smluvně zabezpečované služby
Orientace řízení	Procesně orientované řízení veřejné správy	Řízení orientované na výsledek. Jsou kontrolovány výkonové ukazatele
Poskytování veřejných služeb	Kolektivní poskytování veřejných a sociálních služeb převážně na bázi univerzálního produktu. Orgán veřejné správy zabezpečuje a produkuje danou službu.	Oddělení produkce veřejné služby (privátní sektor) od jejího zabezpečovatele (veřejná správa). Základem pro poskytování služby je kontrakt.

Aspekt	Obvyklý způsob řešení problému	Způsob řešení navrhovaný NPM
Přístup k nakládání s veřejnými zdroji	Produkční jednotky veřejné správy nejsou ekonomicky zainteresovány na racionálně ekonomickém nakládání s veřejnými zdroji.	Produkční jednotky veřejné správy pracují na principu „poskytování hodnoty za peníze“.
Rozpočtování	Brutto rozpočtování	Netto rozpočtování. Rozpočtování orientované na výsledky.

Zdroj: autor

Z tabulky je zřejmé, že NPM je novým systémem řízení veřejné správy. Je to systém, který zvýrazňuje ekonomickou stránku fungování veřejné správy. Pohlíží na jednotky veřejné správy jako na subjekty, které jsou buď produkčními jednotkami, a v případě, že je možné najít v privátním sektoru ekonomicky efektivnější způsob zabezpečování veřejné služby, přesouvají roli producenta dané služby na privátní sektor. Řízení je pak více decentralizované a pružnější.

Z pohledu výsledků reformy v zemích EU uskutečňovaných na bázi NPM je potřebné říci, že NPM přehlédl dvě podstatné okolnosti. Především rozdílné cílové funkce trhu a státu. Firma usiluje o maximalizaci zisku, zatímco cílovou funkcí veřejné správy je – obecně řečeno – úsilí o blaho obce (například agregovaný užitek jejích obyvatel). Firma může dále v rámci svých vnitřních pravidel uplatňovat jakýkoli model řízení, zatímco veřejná správa je limitována demokratickými pravidly, především transparentností pravidel rozhodování (Drechsler, 2004). Tato kritika je známá jako tzv. neoweberianská kritika. Weber obohatil o koncept « ideálního » typu organizace. K základním principům, jak vytvářet « ideální » typ organizace patří:

- a) ideální vedoucí má řídit svůj aparát neosobně (bez zaujatosti) a formálně podle striktně stanovených pravidel,
- b) činnost organizace je řízena na základě přísně stanovených regulí,
- c) každý prvek organizace má jasně stanovená práva a povinnosti.

Weberovy « znovuobjevené » ideje se staly východiskem kritiky konceptu NPM. Podstatu kritiky, kterou například podává Drechsler (2004) ukazuje tabulka

Tab. 13 - Neoweberiánská kritika konceptu NPM

Aspekt	Výklad
Hierarchie veřejné správy	Maximálně transparentní výkon veřejné správy
Kompetence výkonu veřejné správy	Základem kompetence je specializace
Poskytování veřejných služeb na standardizaci	Principem poskytování veřejných služeb je standardizace

Zdroj: Drechsler (2004), tabulka vlastní

Myšlenkové a praktické obrození klasického weberiánského modelu byrokracie předpokládá, že veřejná správa má být hierarchizována (nikoliv « rozdrobována»), a to tak, že umožní maximálně transparentní výkon veřejné správy na základě jasně vymezeních rolí a odpovědností. Pro kompetenci výkonu veřejné správy je požadována specializace, která umožní jasně vymezit cíle, úkoly a působnosti jednotlivých subjektů veřejné správy. Poskytování veřejných služeb má být založeno na standardizaci, která umožní rovný přístup ke službám. Na straně druhé je však třeba říci, že ani tento neoweberiánský koncept není samospásným přístupem. Další vývoj ukáže, zdali spíše nepovede k byrokratizaci veřejné správy.

12.6 ZÁVĚR

Jak je zřejmé, současné reformy veřejné správy vedou k přerozdělování kompetencí ve veřejné správě směrem k samosprávě a rozvoji území.

Provedená přehledná analýza základních teoretických přístupů k řízení veřejné správy ukazuje, že existují rozdílné názory na teoretická východiska řízení veřejné správy. Je zřejmě dosti problematické usilovat se o hledání nějakého univerzálního modelu veřejné správy, který by byl jednotně použitelný pro všechny země EU. Spíše jde o to umět tvořivě rozpracovat a implementovat vhodný model veřejné správy s ohledem na existující podmínky dané země.

Pro reformu veřejné správy v ČR považujeme za klíčové zvolit taková teoretická východiska k řízení veřejné správy, která umožní vytvořit efektivní a výkonnou veřejnou správu orientovanou na uspokojení potřeb jejich občanů a na realizaci výkonu moci a správy věcí veřejných. V současné době je v ČR takový přístup známý pod názvem Smart Administration⁴⁹, kdy jejím obsahem je vytvořit efektivní veřejnou správu a poskytovat „přátelské veřejné služby“. V něm lze, podle našeho názoru, uplatnit mix výše uvedených teoretických přístupů a vytvořit systém efektivně fungující veřejné správy v ČR.

49 Viz dokument „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“. Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy-49614.aspx>



Otázky a úkoly:

- Vysvětlíte řízení ve veřejné správě z pohledu subjekto-objektového vztahu.
- Jak chápete jednotlivé koncepty (paradigmata) řízení veřejné správy?
- Porovnejte « klasické » teorie řízení (v období od počátku 20. století do přelomu 60. - 70. let).
- Vysvětlíte přístupy NPM a NPS. Včem jsou příroné, v čem jsou rizika?
- Jste starostou středního města. Uplatníte při řízení města a jeho založených či zřízených organizací principy NPM ? Proč ano, proč ne.
- Jste ředitel krajské příspěvkové organizace. O jaké principy se budete při jejím řízení opírat a proč?
- Jste v čele významné státní instituce (vyberte si které). Svolal jste poradou vedoucích zaměstnanců a chcete jim představit novou koncepci řízení. Oč se bude opírat? Jak své podřízené přesvědčíte ?
- Prostudujte si dokument „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015“ a proved'te jeho analýzu z pohledu jednotlivých přístupů (konceptů) řízení veřejné správy.
- Sestavte základné teze (zadání) pro přípravu koncepce vládního dokumentu nazvaného « Efektivní řízení veřejné správy v ČR pro příští desetiletí ».

SHRNUTÍ KAPITOLY

Tato kapitola se zabývá základními koncepty teorie řízení a problémy teorie řízení veřejné správy. Na základě logicko – historického přístupu podává přehled vývoje teorií řízení v první polovině 20. století a ukazuje jejich vliv na koncepty řízení veřejné správy. Podrobnji se věnuje tzv. neotaylorismu. Teorie řízení přináší v druhé polovině nové podněty, které se stávají inspirací pro rozpracování teoretických přístupů řízení veřejné správy. Podrobněji je charakterizován NPM (a jeho neoweberianská kritika) a koncept « znovuoobjevené vlády » a idea « veřejného podnikání ». Představované teorie jsou charakterizovány z pohledu možných inspirativních zdrojů pro reformu veřejné správy v ČR.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Řízení ve veřejné správě	« Klasické » teorie řízení	Použití « klasických » teorií řízení pro oblast řízení veřejné správy
Paradigmatu řízení veřejné správy	Neotaylorismus	New public management (NPM)
Neoweberianská kritika NPM	New Public Service (NPS)	Veřejné podnikání
Znovuoobjevená vlády	Smart Administration	

Použitá literatura:

- AUCOIN, P. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paradigma, Principles, Paradoxes and Pendulums*. In *Governance*. Vol. 3 (2), pp. 115-137.
- BECKER, B. (1983). Decision-Making in Public Administration. In *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. Edited by Klaus Kleniv, Hans Joachim von Oertzen, Frido Wagner. Netherlands: Kluwer-Devanter Publisher. Citováno podle Wright, G.- Nemeč, J. (2003). *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Praha. Ekopress, s. 23
- COOMBES, VERHEIJEN T. (1997). *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu*. Bratislava NISPAcee.
- DENHARDT, R.B. – DENHARDT, J.V. (2000). The new Public Service. Service Rather than Steering. In: *Public Administrative Review*. November – December 2000, Vol. 60, No 6.
- DRECHSLER, W. 2004. Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. *TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science*, 2004, Vol. 8, No. 4, p. 388–396.
- KERAUDREN, P.-MIERLO, H. VAN (1997). Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie. In: *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu* (eds. Coobbes, Verheijen, T.). Bratislava: NISPAcee.
- KUHLMANN, S.- BOGUMIL, J.- GROHS, S.: Evaluating Administrative Modernization in German Local Government: Success or Failure of the „New Steering Model“? In: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*. Volume 1. Number 2. Winter 2008/2009. s. 31-54
- Ministerstvo vnitra : « Efektívni veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015 » Dostupné z : <http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy-49614.aspx>
- OSBORNE, D. – GAEBLER, T. (1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading Ma.
- PAVEL, J. *Veřejné zakázky v České republice*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. Studie 2/2009.
- PERRY, J.L. – KRAEMER, K.L (1983). *Public Management: public and private perspectives*. Palo Alto.
- PETERS, B. G., SOOTLA, G., CONNAUGHTON, B. (EDS.). (2006). *Politico-administrative Dilema: Traditional Problems and New Solutions*. Bratislava, NISPAcee, p. 5–11.
- PETERS, B. G., WRIGHT, V. (1996). *Public Policy and Administration, Old and New*. In POLLIT, CH. (1990). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford.
- POTŮČEK, M A KOL. (2007). *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada 2007.
- PŮČEK, OCHRANA a kol. (2009) : *Chytrá veřejná správa*. Praha : MMR 2007
- STRAND, I.- RAMADA, P.-CANTON, E. et al. *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*. European Commission, March 2011.
- VOZÁROVÁ, Z. : *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. Dizertačná práca*. Banská Bystrica : EF UMB, 2012
- VESELÝ, A. – NEKOLA, M. (EDS.). (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- VERHEIJEN, T. (1997). Reformy NPM a jiné západné reformné stratégie: nesprávny liek pre strednú a východnú Európu? In: *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu*. Bratislava: NISPAcee.
- WALSH, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke and London.
- WILLIAMS, D.W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. In *Public Administration Review*. November – December 2000, Vol. 60, No. 6.
- WRIGHT, G. – NEMEČ, J. (EDS.) (2003). *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Praha: Ekopress.

13 STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ, KVALITA, ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ, PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ

Půček Milan

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je seznámit se s problematikou strategického řízení a plánování, s tématem projektového řízení (a dotačního managementu), s významem kvality ve veřejném sektoru, s problematikou řízení lidských zdrojů ve vazbě na strategické řízení.

Časové zátěž: X hodin (samostudium a příprava otázek a úkolů)

13.1 STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ A PLÁNOVÁNÍ

13.1.1 Úvod ke strategickému řízení a plánování

Požadavky na větší strategičnost a tudíž i dlouhodobost řízení ve veřejné správě se v akademické literatuře i v praktických reformách veřejné správy začínají šířit zejména vlivem New Public Management (NPM). Označením NPM teoretici i praktici pojmenovávají odlišný styl a osobité znaky managementu veřejných služeb. Nutno podotknout, že NPM se postupně stal jmenovatelem spojovaným s různorodým spektrem nástrojů řízení.

Mezi principy NPM bývá zdůrazňován také změna v orientaci managementu veřejné správy: původní zaměření na struktury, procesy a vstupy se mění na strategičtější orientaci na výstupy a výsledky. Spolu s orientací na výsledky dochází ke změnám ve vzdělávání pracovníků veřejné správy (kromě manažerské dovednosti i zlepšování dovedností navrhnout, implementovat a vyhodnocovat veřejnou politiku, ke změnám interního a externího auditu, podávání zpráv o efektivnosti a účinnosti poskytování služeb (hovoří se o value-for-money) a vytváření systému hodnocení výkonnosti (prostřednictvím finančních a nefinančních ukazatelů). Velmi důležitý je

také důraz na kvalitnější stanovení poslání a cílů organizací a větší měření výkonnosti ve veřejné správě. Mezi příklady implementovaných nástrojů můžeme zařadit požadavky na strategické řízení a jejich prvky.

Strategičnost patří mezi obecné funkce, které jsou v současnosti spojovány s efektivním systematickým managementem organizací. Strategie je jako součást strategického řízení pohled na to, jak je možné se zaměřit na rozhodující záležitosti a faktory úspěchu (Armstrong a Stephens, 2008). Stanovuje cesty, jak dosáhnout naplnění poslání, vize a cílů. Je jako součást strategického plánování předpokladem a komponentou průběžně budovaného integrovaného systému strategického řízení (Bryson, 2011). Představuje koncept celkového chování organizace, určuje nezbytné činnosti a alokaci zdrojů potřebných pro dosažení zamýšlených cílů (Sedláčková a Buchta, 2006). Často je upozorňováno na to, že strategické myšlení a jednání není vrozené, proto v něm musí být vedoucí zaměstnanci školeni (Mallya, 2007). Podle některých je strategické myšlení samo o sobě mnohem důležitější, než formální rámce a techniky popisované v literatuře strategického řízení (Goldsmith, 1997).

Strategické řízení je základem řízení celé organizace, východiskem všech plánů dané organizace a projektů a prvkem sjednocujícím činnost všech pracovníků. Úkolem strategického řízení (někdy též „strategického přístupu“, „strategického procesu“ je obecně zajistit dlouhodobě cílevědomé chování organizace, konkrétněji 1) vymezit pro organizaci optimální strategické cíle a priority, 2) stanovit optimální strategii jejich dosažení, 3) rozšířit strategii (komunikovat) napříč všemi organizačními prvky dané organizace a 4) zajistit implementaci strategie (včetně kontroly dosaženého stavu).

Strategické řízení ve veřejném sektoru je řízení, kdy jsou (1) dosahovány stanovené cíle (a jejich indikátory), přičemž tyto cíle respektují zásady udržitelného rozvoje, zásady „dobrého vládnutí“ a další dohodnuté principy; cíle jsou odvozeny (a) z poslání a úkolů stanovených legislativou a (b) ze sdílených lidských hodnot (např. spravedlnost, odpovědnost, nekorupčnost, poctivost, charakter, integrita atd.) a současně (2) plánované nebo vynaložené zdroje jsou použity ekonomicky racionálně (účelně, efektivně, hospodárně), (3) strategický plán je propojen s rozpočtem či rozpočtovým výhledem a cíle jsou dosahovány v souladu se stanovenými přiměřenými pravidly pro zadlužování.

V rámci této publikace chápeme **strategické plánování** jako součást strategického řízení, a to tu část, která se zaměřuje na analýzu a tvorbu strategického plánu. Strategické plánování je proces posuzování současné situace a možného vývoje (analýzy, scénáře atd.) za účelem návrhu vize a časově ohraničeného souboru cílů (a na ně

navazujících aktivit či projektů), indikátorů pro měření cílů, finančních rámců (které odpovídají reálným možnostem) a pravidel pro zavedení strategického plánu do běžného chodu.

Specifikem strategického plánování a strategického managementu v oblasti veřejné správy je nutnost přizpůsobit se byrokratickému prostředí a politickým vlivům v něm, což však neznamená opomíjení prvků strategického managementu. Legislativa také nastavuje rámec a procedury schvalování plánů, základní hodnoty činností institucí veřejné správy (veřejného sektoru). Může v některých oblastech prvky strategického řízení (např. plánů) vyžadovat. V mezích legislativy anebo nad jejich rámec je do strategického řízení také zapojována veřejnost, jsou publikovány veřejné informace atd.

Literatura také identifikovala následující problémy strategického řízení (Linard a Fleming, 1996; Horváth & Partner, 2002; Kaplan a Norton, 2005; Aslani, 2009; Vodáček a Vodáčková, 2009):

- Strategický dokument je nekvalitně zpracován, není podpořen dostatečnou situační analýzou, cíle jsou vágní a nesplňují požadavky na jejich specifikování, do přípravy strategie nebyli zahrnuti stakeholders.
- Strategie není srozumitelná těm, kteří ji mají realizovat. V organizaci neprobíhá dostatečná horizontální i vertikální komunikace. Moderní manažerská literatura často zdůrazňuje nutnost vtažení všech pracovníků do řízení organizace. Princip participace zaměstnanců je nosným principem strategického řízení, má také zajistit, že strategie je srozumitelná těm, kteří ji mají realizovat. Komunikace a operacionalizace strategie má zajistit pochopení a identifikaci všech zúčastněných s dlouhodobě vytčenými cíli.
- Neexistuje propojení strategického a operativního řízení a systém řízení je ke strategii neutrální, strategie je pouze formální věc, její implementace není koordinovaná po horizontále a vertikále.
- Předchozí bod jen rozvádí problém, kdy individuální cíle a motivační systémy nejsou spojeny se strategií a nejsou přizpůsobeny požadavkům na vyhodnocování výkonnosti při dosahování strategie.
- Nepropojenost strategického a operativního řízení může podporovat to, že v organizaci nejsou integrována relevantní data (tzn. i systému reportingu a controllingu). Cílem implementace BSC je zajistit mechanismus zpětné vazby, bez které není možné strategii testovat nebo se o ní učit, což souvisí i s dalším problémem.

- Implementace strategie je považována za jednorázový, nikoliv dlouhodobý kontinuální proces. Strategie nejsou aktualizovány.
- Měřítko pro vyhodnocování strategie vyplývají z disponibilních dat, nikoliv ze strategických cílů, které by měly být prostřednictvím vhodných měřítek upřesněny.

Z hlediska přístupu k tvorbě strategického plánu a zapojení občanů a dalších zainteresovaných stran existují tyto základní přístupy k jeho tvorbě: (1) **Expertní přístup** - plán je zpracováván spíše experty za účasti vedení, někdy je též označován jako přístup „shora dolů“ – podle toku zpracování od vedení dolů. (2) **Komunitní přístup** – plán je zpracováván s výrazným zapojením zaměstnanců, občanů/zákazníků a dalších zainteresovaných stran, bývá též označován jako přístup „zdola nahoru“. (3) Kombinace obou přístupů – běžný způsob v dnešní době.

13.1.2 Strategické řízení ve veřejné správě - na příkladu obcí

13.1.2.1 Vazba na zákon o finanční kontrole

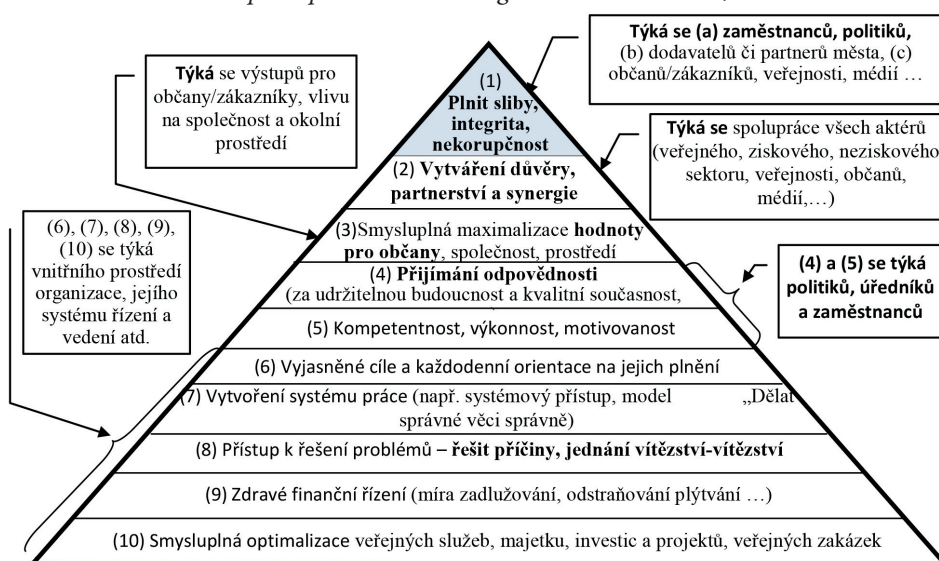
Strategické řízení obcí není ze zákona povinné. Nicméně zákonná povinnost ukládá hospodařit účelně a hospodárně (§ 38 odst. 1 zákona o obcích) nebo dokonce účelně, efektivně a hospodárně (dle zákona o finanční kontrole). Ze zákona o finanční kontrole (viz § 4 odst. 2) plyne pro starostu povinnost, stanovit kritéria pro účelnost, efektivnost a hospodárnost. Účelnost (dle definice uvedené v zákoně o finanční kontrole) se vztahuje k cílům. Pokud cíle nejsou stanoveny, nelze účelnost hodnotit, zákonná povinnost tak nebyla naplněna. Pokud v takové obci vznikne v rámci nakládání s majetkem nebo při investicích a podobně škoda, vystavují se starosta a zaměstnanci odpovědní za naplňování finanční kontroly riziku náhrady škody a v krajním případě trestně právní odpovědnosti. Tomu se dá předejít, pokud obec správně používá strategické řízení.

13.1.2.2 Diskuse nad principy a sdílenými hodnotami v rámci strategického řízení

Před zahájením diskusí o strategickém řízení je velmi žádoucí vyjasnit, na jakých principech a hodnotách bude strategické řízení postaveno. Na následujícím obrázku je zobrazen příklad **přehledu principů strategického řízení** – pro konkrétní město, obec by soubor principů a sdílených hodnot mohl vypadat jinak, tedy upravený dle místních podmínek.

V základně pyramidy je smysluplná optimalizace veřejných služeb, účelné nakládání s majetkem, efektivní řízení investic a projektů včetně transparentních veřejných zakázek. Tedy to, co by mělo být automatické a úzce spojeno s účelným, efektivním a hospodárným výkonem činností. Naopak ve špičce pyramidy je integrita (charakter, svědomí), sdílené lidské hodnoty, nekorupční chování – pokud toto chybí, je obtížné dosahovat ve veřejném sektoru cíle s odpovídajícími náklady. Integrita se týká všech zúčastněných - přednostně politiků a zaměstnanců veřejné správy, ale také jejich dodavatelů, partnerů. Týká se ale také těch, kdo veřejné služby čerpají nebo na ně vznášejí (někdy s ohledem na možnosti veřejné správy nepřiměřené) požadavky.

Obr. 1 - Příklad zobrazení principů a hodnot strategického řízení - města, obce



Zdroj: autoři s využitím Ochrana-Půček 2012

13.1.2.3 Fáze strategického řízení

Strategické řízení je možné zobrazit **procesním modelem**⁵⁰ (viz obrázek). Model je založen na jednotlivých fázích. Pojem „fáze“ označuje určitý časový krok, v jehož rámci jsou uskutečněny určité (v jednotlivých rámečcích blíže uvedené) činnosti. Charakteristikou fáze je to, že je stanovena na základě určité sekvence čili časové následnosti jednotlivých kroků.

Časová následnost odpovídá „logice strategického řízení“. Tuto „logiku strategického řízení“ (transformovanou do podoby navrhovaných kroků) je vhodné dodržovat, jinak vzniká riziko, že při praktickém řízení bude docházet k poruchám, či dokonce až k naprostému nenaplnění očekávání (cílů).

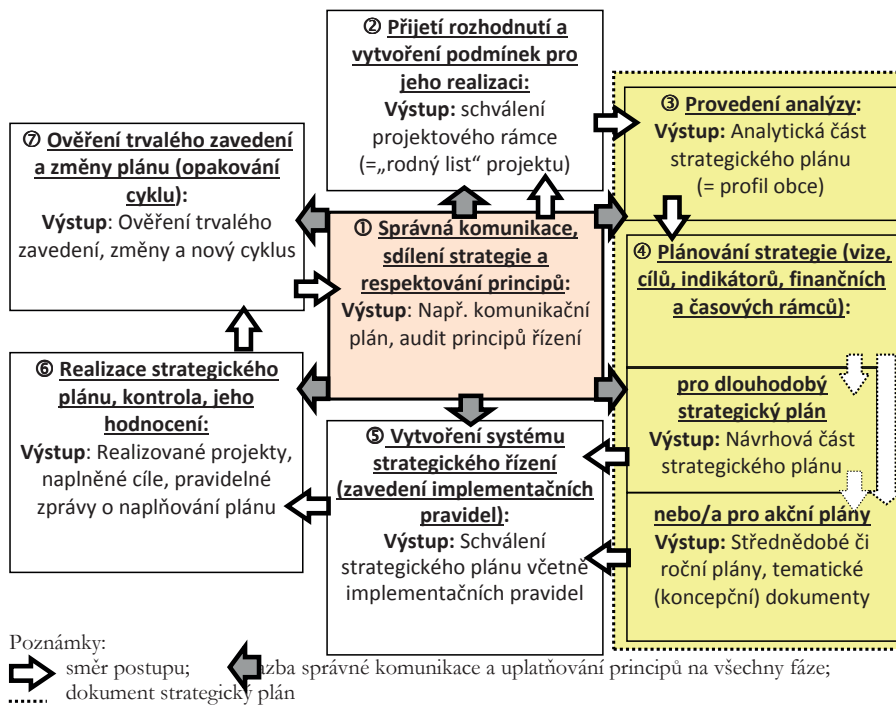
50 Popsaný model vychází z „Modelu řízení změn ve smyslu Smart Administration“ – Ochrana-Půček 2011

Jednotlivé fáze modelu jsou následující:

- (1) Správná komunikace, sdílení strategie a respektování principů strategického řízení.
- (2) Přijetí rozhodnutí o uplatnění strategického řízení a vytvoření podmínek pro jeho realizaci.
- (3) Provedení analýzy (analytická část plánu).
- (4) Plánování strategie – návrhové části plánu (vize, cílů, indikátorů, finančních a časových rámců, odpovědností), a to jak pro dlouhodobý plán, tak pro akční plány.
- (5) Vytvoření systému strategického řízení (zavedení implementačních pravidel).
- (6) Realizace strategického plánu, kontrola, jeho hodnocení.
- (7) Ověření trvalého zavedení (projektů, investic, aktivit atd.) a změny plánu.

V srdci modelu je správná komunikace, sdílení strategie a respektování principů strategického řízení (viz předchozí obrázek). Principy a správná komunikace musí být uplatňovány ve všech ostatních fázích. Fáze 3 a 4 zahrnují sestavení strategického plánu (neboli programu rozvoje obce, kraje), přičemž fáze 3 je analytická část plánu, fáze 4 obsahuje návrhovou část strategického plánu.

Obr. 2 - Fáze strategického řízení ve veřejném sektoru – příklad obce



Strategický plán města by měl obsahovat kromě úvodu a závěru dvě klíčové části (1) analytickou část: datová analýza situace a možného vývoje, kvalitativní analýza, SWOT, analýza rizik, finanční analýza, další analýzy a (2) návrhovou část: vize (vizi chápeme jako budoucí očekávaný stav), cíle, indikátory, opatření nebo akční plán (opatření a projekty seskupené do akčního plánu – včetně termínů, odpovědností, rozpočtu). Implementační pravidla jsou součástí návrhové části nebo jsou samostatnou kapitolou.

13.1.3 Metodika tvorby veřejných strategií

Vláda ČR schválila v roce 2013 Metodiku přípravy veřejných strategií, která je pro ministerstva závazná pro tvorbu veřejných strategií. Veřejnou strategií v kontextu Metodiky přípravy veřejných strategií rozumíme dokument vypracovaný subjektem veřejné správy jako ucelený soubor opatření směřujících k dosažení cílů v definované oblasti. Metodika je dostupná na stránkách: www.verejne-strategie.cz.

Strategie v tomto pojetí obsahuje definici problému, souhrn podkladových analýz a dat, definuje vizi (tj. budoucí žádoucí stav v dané oblasti) a stanovuje sadu cílů, jichž má být dosaženo. Dále strategie obsahuje opatření, jejichž prostřednictvím jsou jednotlivé cíle naplněny. Zároveň strategie definuje implementační rámec (včetně vymezení aktérů implementace strategie, časový a finanční rámec implementace atd.).

Metodika se používá pro tvorbu veřejných strategií (na úrovni státu a doporučena pro úroveň krajů a obcí), není určena pro strategické řízení organizací (např. strategie úřadu či poskytovatele veřejné služby).

Fáze tvorby veřejné strategie je na následujícím obrázku. Metodika je určena pro tvorbu strategie, není určena pro činnosti předcházející tvorbě strategie ani pro činnosti následující (tedy zejména realizace strategie).

Obr. 3 - Fáze tvorby veřejných strategií



Zdroj: Metodika přípravy veřejných strategií, www.verejne-strategie.cz

Z hlediska evidence a dohledání různých druhů strategií v ČR je důležité znát odkaz na Databázi veřejných strategií - <http://databaze-strategie.cz/> Databáze strategií je sofistikovaným systémem, který má přispět k celkovému zlepšení strategického řízení a plánování na všech úrovních veřejné správy v ČR. Dokáže tematicky a funkčně propojovat strategické cíle, opatření a další zadané parametry od mezinárodní úrovně, přes dokumenty ministerstev a celostátních institucí, až na regionální a místní úroveň. Databáze může být využívána také jako nástroj pro vyhodnocování a aktualizaci strategických dokumentů, i pro tvorbu dokumentů nových a sledování vzájemných návazností strategických cílů.

13.1.4 Příklady dalších metodických postupů při strategickém řízení

13.1.4.1 Metodická podpora pro strategické řízení krajů a jejich organizací

Pro strategické řízení krajů je možné využít:

- Při tvorbě veřejných strategií: Metodika přípravy veřejných strategií, www.verejne-strategie.cz
- Pro prověření kapacit pro strategické řízení: Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích, <http://ceses.cuni.cz/CESES-355.html>
- Obecně pro strategické řízení kraje, úřadu nebo organizací a společností kraje: Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony, www.nszm.cz

13.1.4.2 Metodická podpora pro strategické řízení mikroregionů

Pro strategické řízení je možné využít:

- Při tvorbě dokumentů mikroregionů: Metodická příručka pro zpracování strategických dokumentů mikroregionů, <http://www.uur.cz/default.asp?ID=3179>

13.1.4.3 Metodická podpora pro strategické řízení obcí a jejich organizací

Pro strategické řízení obcí je možné využít:

- Při tvorbě veřejných strategií: Metodika přípravy veřejných strategií, www.verejne-strategie.cz

- Pro tvorbu programu rozvoje obce: Metodika tvorby programu rozvoje obce, <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Elektronicka-metodicka-podpora-rozvojovych-dokumen/Dokumenty-projektu>
- Obecně pro strategické řízení obce, úřadu nebo organizací a společností obce: Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony, www.nszm.cz

13.1.5 Moderní metody strategického řízení - MbO, BSC

V posledních 10 letech se v ČR začaly ve veřejném sektoru uplatňovat moderní přístupy ke strategickému řízení. Patří k nim zejména metoda BSC (Balance Scorecard, metoda vyvážených ukazatelů) a MbO (Management by Objectives, řízení podle cílů).

13.1.5.1 MbO - řízení podle cílů

Metoda řízení podle cílů se v ziskovém sektoru používá řadu desetiletí. Za autora metody je považován Peter Drucker. Odborná veřejnost se s tímto tématem seznámila v knize *The Practice of Management*, která poprvé vyšla v roce 1954.

Základem metody je dohoda vedení organizace s jednotlivými týmy (odděleními, útvary atd.) o společných cílech a jejich indikátorech (někdy označované jako klíčové indikátory výkonnosti). Cíle jednotlivých útvarů mají naplňovat pravidlo SMART⁵¹ a jsou odvozeny od cílů celé organizace. Cíle v rámci této metody musejí být dohodnuty, nejsou nařízeny nebo určeny. Mají být ambiciózní, ale dosažitelné. Jde o sdílené cíle. To je právě velkým úskalím této metody – pokud vedení stanoví nereálné cíle, pak to zaměstnance místo motivování demotivuje. Zaměstnanci musejí mít odpovědnosti a kompetence (schopnosti, dovednosti, znalosti atd.) cíle dosáhnout. Proto se často metoda kombinuje s kompetenčním managementem, kdy plnění cílů má být propojeno s odměňováním.

Na rozdíl od úkolového řízení nejsou definovány dílčí kroky a postupy (tedy jak má být cíle dosaženo) – to je ponecháno na jednotlivých týmech (útvarech, zaměstnancích), které při tom musejí respektovat veškeré vnější a vnitřní předpisy a zásady. Podporuje se tak proaktivní jednání, zvyšuje se odpovědnost týmů. Cíle se týkají také finančních ukazatelů – tržeb, nákladů, úspor atd.

51 SMARTi: S – Specific (specifikované, přesně stanovené v tom, čeho se má dosáhnout), M – Measurable (měřitelné s kvantitativními parametry – indikátory výstupu a dopadu), A – Achievable (akceptovatelné „klíčovými hráči“, ambiciózní, ale dosažitelné v daném prostředí a místních podmínkách), R – Realistic (realistické a realizovatelné, ve vztahu ke zdrojům, které jsou pro dosažení k dispozici), T – Timed (ohraňené v rámci zvládnutelného načasování, nejlépe s určenými milníky). Poslední písmeno znamená I – Integrované (tedy navazující na ostatní cíle).

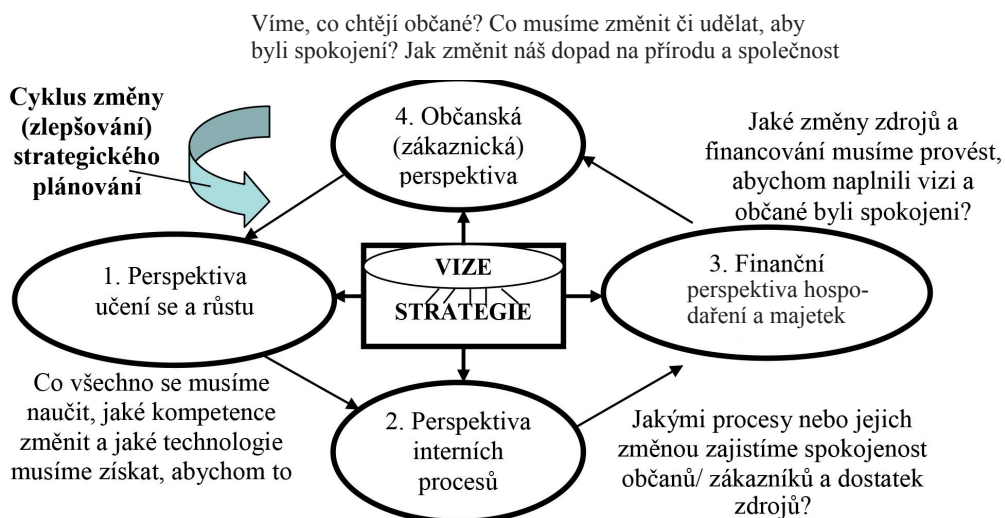
13.1.5.2 BSC - metoda vyvážených ukazatelů

Metoda je velmi podobné metodě MbO. Autoři metody BSC jsou Kaplan a Norton. Metoda vznikla v USA a je používána nejen v USA, ale i v Evropě, a to s velkými úspěchy v podnicích i veřejné správě a používá se k řízení strategií a dosahování cílů. Název metody se do češtiny buď nepřekládá vůbec, nebo se setkáme s názvy „Metoda vyvážených ukazatelů“, nebo „Metoda vyváženého úspěchu“ (zkratka BSC) a podobně.

Jádrem metody BSC je soubor vyvážených indikátorů, které hledáme ve čtyřech perspektivách (v rámci nich se realizuje změna strategie – viz obrázek):

1. Nejprve je nutné si vyjasnit, zda jsou známy potřeby a **očekávání našich občanů** či zákazníků. Jednoduše, zda víme, co chtějí. S tím souvisí zjištění, co je třeba udělat, aby byli spokojeni. Tyto a podobné otázky patří do občanské/zákaznické perspektivy.
2. Další skupina témat se týká **finančních věcí**. Jaké zdroje (finanční, lidské, budovy, vybavení atd.) potřebujeme, abychom naplnili svoji vizi (a strategie), a současně uspokojili zákazníky/občany? Jak musíme hospodařit a spravovat majetek?
3. Dále je třeba zavést změnu **system procesů**, kterými zajistíme dostatek zdrojů a spokojenost zákazníků/občanů. V této perspektivě se uplatňuje procesní přístup.
4. Důležité je nezapomenout na **růst a učení se**. Tedy vyřešit, co se musíme naučit, co změnit při řízení lidí a abychom vše zvládli, jaké technologie jsou pro úspěch nezbytné.

Obr. 4 - Metoda BSC – schéma pro obec / kraj



Postup při zavedení metody uvádí následující tabulka. Za naprosto klíčové je považováno propojení s odměňováním.

Tab. 1 - Postup při změně strategie pomocí BSC

Č.	Krok	Popis kroku
1	Rozhodnutí o zavedení	Rozhodněte o uplatnění BSC při řízení strategie, stanovte rozsah zavedení, naplánujte postup zavádění, vytvořte pro změnu podmínky, komunikujte změnu dovnitř i ven organizace vhodným způsobem odpovídajícím kultuře organizace.
2	Revize a sladění strategií	Proveďte revizi všech strategických dokumentů (zrušte nepotřebné, vyřešte protichůdné dokumenty atd.), potvrďte platnost vize a hlavních strategií, proveďte potřebná školení.
3	Sestavení strategické mapy	Sestavte strategickou mapu a projednejte ji se všemi zainteresovanými.
4	Sestavení souboru měřítek (indikátorů)	Sestavte soubor měřítek pro jednotlivá témata strategické mapy a projednejte je se všemi zainteresovanými. Upravte dle potřeby strategickou mapu.
5	Stanovení metodik měření indikátorů	Stanovte metodiky měření, stanovte odpovědnosti, stanovte cílové hodnoty. Projednejte se všemi zainteresovanými a proveďte úpravy.
6	Schválení mapy a indikátorů	Schvalte strategickou mapu a soubor měřítek, včetně metodik měření a cílových hodnot.
7	Rozložte na útvary a jednotlivce	Přeneste (kaskádujte, rozložte) měřítka na nižší úrovně řízení (např. „scorecard“ města či úřadu rozložíme na „scorecard“ odboru). Každý útvar i jednotlivec musí znát svůj podíl, kterým jeho práce přispívá ke strategii.
8	Měřte	Zahajte měření a pravidelně vyhodnocujte výsledky.
9	Propojte s odměňováním	Propojte BSC s odměňováním.

Č.	Krok	Popis kroku
10	Sestavte akční plány	Sestavte plán opatření (nebo akční plány) k dosažení cílů, a proveďte je.
11	Vyhodnoťte a postup opakujte	Vyhodnoťte výsledky, proveďte potřebné úpravy (zopakování celého cyklu).

Zdroj: *Ochrana, Půček 2011*

Více informací o uplatnění této metody ve veřejném sektoru je možné najít v publikaci Hušek, Šusta, Půček (2006): Aplikace metody Balance Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru. Dostupné na www.npj.cz.

13.2 PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ

13.2.1 Úvod k projektovému řízení

V posledních deseti letech vznikla ve veřejném sektoru, zejména kvůli projektům financovaných z fondů EU, nová profese – projektový manažer. Projektový manažer řídí investiční (takzvané „tvrdé“) nebo neinvestiční (tak zvané „měkké“) projekty ve veřejném, neziskovém i ziskovém sektoru. Velké množství projektů je financováno částečně (např. obce mají projekty financovány obvykle z 85%) z kohezní politiky nebo pro rozvoj venkova ze zemědělské politiky EU. Těmto projektům se obvykle říká „dotační projekty“ a řízení projektů financovaných z fondů EU se říká „dotační management“ (více viz bod 2.3).

Projektové řízení se používá pro zavedení jednorázové změny. U projektů je nesmírně důležité vytvořit nekorupční prostředí⁵². V praxi se ve veřejné správě projektové řízení uplatní tehdy, když se připravuje investice, plánuje jakákoli změna (jako je například projekt zavedení nového software či informačních systémů), pořádání významných kulturních či společenských akcí, projekty zlepšování (např. zavádění standardů kvality), projekty zavádění či formulování strategií, reorganizace činností atd. A samozřejmě – projektové žádosti na spolufinancování ze zdrojů EU a státu („dotační projekty“).

⁵² (Smith 2008, s. 75): „Podle odhadů nákladů korupce v infrastruktuře se například v úplatcích ztrácí pět až dvacet procent stavebních nákladů.“

Projektové řízení je nevhodné používat zejména v těchto případech: (1) pro opakované, rutinní činnosti, nebo pro nevýznamné akce s nízkým rizikem (např. k uspořádání opakovaného školení není třeba projektového řízení, ale při pořádání dvoudenní konference pro 100 účastníků to může být efektivní); (2) v mimořádných či krizových situacích (živelné pohromy, katastrofy atd.) – v těchto situacích je vhodnější používat metodu krizového řízení; (3) pokud se jedná o příliš dlouhé činnosti (např. delší než 3 roky); (4) v podmínkách, kde vládne zmatek, emoce, bezradnost, či převládá nevzdělanost.

Pro projektové řízení se ve světě vyvinula řada standardů. Mezi nejznámější patří PRINCE2⁵³, PMI⁵⁴ (www.pmi.org), IPMA⁵⁵ (www.ipma.ch), norma ISO 10 006. Projektoví manažeři mohou podstoupit mezinárodně uznávanou certifikaci (zkoušku) znalostí postupu řízení projektů dle daného standardu. Někteří zaměstnavatelé tuto certifikaci u svých zaměstnanců vyžadují. Celosvětově nejrozšířenější je certifikace standardů PRINCE2 (přes 726 000 certifikovaných osob) a PMI (přes 605 000 certifikovaných osob). Certifikace IPMA má cca 100 000 celosvětově certifikovaných osob, IPMA je také v globálním měřítku méně známou.

Projektové řízení (Project Management) zahrnuje:

- (a) plánování projektu,
- (b) organizování a realizaci (včetně řízení změn projektu a řízení rizik),
- (c) vedení a motivování projektového týmu a dalších zapojených osob včetně správné komunikace dovnitř projektu i ven,
- (d) monitorování, reporting a kontrolu souboru aktivit (např. složitých činností, jednorázových akcí), které je nutné provést tak, aby byly naplněny kritéria úspěšného projektu.

53 Zkratka PRINCE znamená Projects in Controlled Environment. Tato metodika byla vytvořena v roce 1989 více než sto padesáti společnostmi s mnohaletými zkušenostmi v oblasti projektového managementu. Vlastníkem této metodiky je Office of Government Commerce (OGC), který patří k institucím britské vlády. U standardu PRINCE2 je stanoven životního cyklu projektu, který má tuto strukturu: (1) **Zahájení projektu**, (2) Nastavení projektu, (3) Směrování projektu, (4) Kontrola etapy, (5) Řízení přechodu mezi etapami, (6) Ukončení projektu.

54 Standard PMI patří ke globálním standardům projektového managementu. Zkratka PMI znamená Project Management Institute. Tento institut stanovuje metodiku projektového řízení PMBOK Guide.

55 IPMA – je zaměřena na kompetence (způsobilosti) projektových manažerů. Zkratka IPMA znamená International Project Management Association, jde o federace národních asociací projektového řízení. IPMA vydává vlastní standard projektového řízení s názvem „IPMA Competence Baseline“, který se zaměřuje na způsobilosti projektových manažerů (v tomto smyslu tedy není klasickým návodem na řízení projektů). Certifikace dle IPMA má 4 úrovně A-D. Certifikaci IPMA vykonávají jednotlivé národní členské asociace IPMA, obvykle v národním jazyku. Pro ČR je národní asociací Společnost pro projektové řízení - SPŘ.

Trochu jiný pohled na projektové řízení přináší standard IPMA, kde se můžeme setkat s členěním (Doležal, Máchal, 2009, s. 155) dle jednotlivých fází:

- (1) před projektové fáze (jde o přípravu a definici projektu – projekt ještě nebyl zahájen),
- (2) projektová fáze – realizační (člení se na zahájení, plánování, vlastní realizace – implementace, ukončení projektu),
- (3) poprojektová fáze (vyhodnocení).

13.2.2 Úspěšný projekt

Se slovem projekt se v praxi veřejné správy můžeme setkat ve dvou významech. Zejména zaměstnanci odpovědní za investice chápou pod pojmem „projekt“ jen stavební dokumentaci ke konkrétní stavbě. Stavební dokumentace je u investičních projektů velmi důležitou součástí dokumentace projektu. Nicméně správné chápání pojmu „projekt“ odpovídá v tabulce uvedeným definicím.

Tab. 2 - Definice projektu

Č	Zdroj definice	Popis
1	dle ISO 9000	Projekt je jedinečný proces sestávající z řady koordinovaných a řízených činností s termínem zahájení a ukončení. Tento proces je prováděn k dosažení cíle, který vyhovuje stanoveným požadavkům, včetně omezení daných časem, náklady a zdroji.
2	dle IPMA	Projekt je časově, nákladově a zdrojově omezený proces realizovaný za účelem vytvoření definovaných výstupů (rozsah naplnění projektových cílů) co do kvality, standardů a požadavků.

Zdroj: autoři dle jednotlivých zdrojů

Jednou z klíčových okolností projektového řízení jsou **kritéria úspěšného projektu**. Pomocí nich se posuzuje, zda byl či nebyl projekt úspěšný. Každý projektový manažer (tedy osoba odpovědná za realizaci projektu) musí řízení projektového týmu směřovat k jejich splnění. Kritéria musí být stanovana ve fázi plánování projektu. K vymezení projektu v době jeho plánování se používají projektové fiše (projektový rámec nebo rodný list projektu). Vzor projektové fiše najdete ve workbooku.

Ke kritériím úspěšného projektu patří: (1) splnění cílů projektu (k tomu je třeba stanovit měřitelné indikátory projektu), (2) dodržení stanoveného termínu a harmonogramu aktivit, (3) dodržení nákladů (rozpočtu) projektu.

Tyto tři kritéria jsou někdy též označovány jako „troj imperativ“ projektu. Čtvrtou oblastí je uznání ze strany zadavatele a zainteresovaných stran. Kritéria jsou uvedeny v následující tabulce.

Tab. 3 - Kritéria úspěšného projektu

Parametr	Název parametru	Příklady	
1.	parametry úspěšného projektu (troj imperativ projektu)	splnění cílů projektu	<ul style="list-style-type: none"> • splnění cílových hodnot (indikátorů), • splnění všech aktivit, • splnění výstupů, výsledků, dopadů, • splnění monitorovacích parametrů.
2.		dodržení stanoveného termínu a harmonogramu aktivit	<ul style="list-style-type: none"> • dodržení časového harmonogramu, • dodržení konečného termínu, • dodržení harmonogramu aktivit.
3.		dodržení nákladů (rozpočtu) projektu.	<ul style="list-style-type: none"> • dodržení rozpočtu projektu, • splnění finančních ukazatelů projektu.
4. parametr	uznání ze strany zadavatele a zainteresovaných stran	<ul style="list-style-type: none"> • spokojenost zadavatele a zainteresovaných stran, • vyjádření uznání. 	

Zdroj: autor

Před schválením projektu je nezbytné také vymezit udržitelnost projektu – tedy jak budou výstupy projektu zabezpečeny po jeho ukončení. U investičního projektu (například obec vybuduje koupaliště, cyklostezku nebo spolkový dům) je již ve fázi přípravy projektu vyjasnit, jaké dopady do rozpočtu (náklady a výnosy) budou spojeny s údržbou a provozováním nově vybudovaného majetku (opravy, energie, noví zaměstnanci atd.). Dopady do rozpočtu by tak vždy měly být známy.

13.2.3 Úvod k dotačnímu managementu

Dotační management je plánování, organizování, řízení a kontrola dotačního projektu. Přičemž dotační projekty jsou projekty, které jsou spolufinancovány z veřejných zdrojů (zejména ze zdrojů EU, státu, nadací atd.). Lze také říci, že v těchto projektech žadatelé mezi sebou soutěží o spolufinancování projektu ze strany EU, státu či jiného vyhlášovatele.

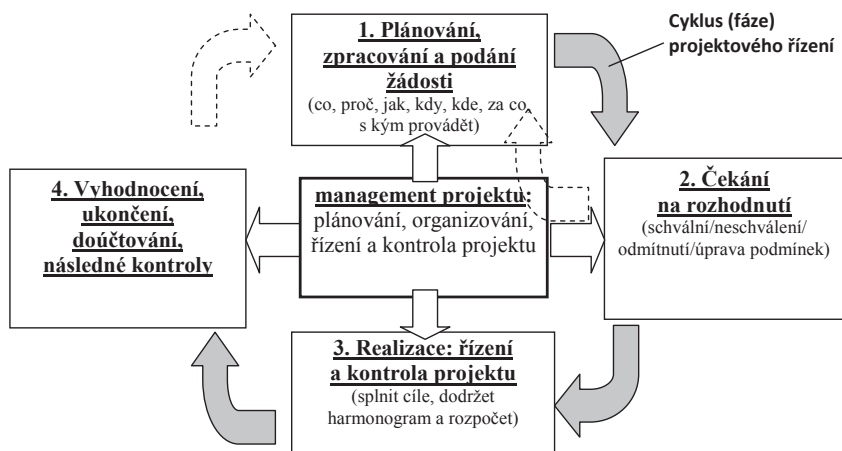
Úspěšní žadatelé – realizátoři projektů – se dostávají prakticky do role „dodavatelů“ požadovaných výstupů, výsledků či dopadů (cíle projektu, které odpovídají cílům programu) v požadovaném termínu a dohodnutém rozpočtu. EU či stát si tak u jednotlivých realizátorů projektů „nakupuje“ změny (výstupy, výsledky, dopady) v oblasti kvality života, životního prostředí, hospodářství a společnosti (např. podněcování růstu HDP, vytvořená pracovní místa, nové služby, potřebná infrastruktura, inovace atd.).

Pro evidenci projektů financovaných z EU se používají monitorovací systémy s dálkovým přístupem. Pro programové období EU 2007 – 2013 byl nejpoužívanějším systémem informační systém BENEFIT⁷⁵⁶, který byl určen pro vyplňování a podávání elektronické žádosti (dostupné z <https://www.eu-zadost.cz/uvod.aspx>). Že práce na projektech je v ČR běžnou činností dokládají i čísla o projektech z tohoto systému. V dubnu 2014 bylo v systému BENEFIT⁷ zaregistrováno přes 66 tisíc uživatelů (tedy projektových manažerů), kteří založili cca 138 tisíc žádostí. Z tohoto počtu bylo cca 71 tisíc žádostí předáno k vyhodnocení řídicím orgánům. Ovládnout základy projektového řízení patří k důležitým dovednostem.

Popis fází dotačního projektu: Jednotlivé fáze přípravy, realizace a ukončení dotačního projektu z hlediska žadatele jsou zobrazeny na následujícím obrázku.

56 Dalším informačním systémem je například BENE-FILL, který používá Státní fond životního prostředí – viz <http://opi-benefill.sfzp.cz/index.do>

Obr. 5 - Jednotlivé fáze dotačního projektu z hlediska žadatele



Zdroj: Půček, Ochrana 2009

Ve **druhé fázi čekáme na rozhodnutí** o tom, zda náš projekt uspěl v konkurenci jiných a bude spolufinancován. V minulosti nebylo výjimkou, že se u žádostí předkládaných do fondů EU čekalo měsíce a někdy i více než rok. Tato fáze zahrnuje případné doplňování žádosti (jsme-li k tomu vyzváni), schválení nebo neschválení projektu, případně odmítnutí schváleného projektu ze strany žadatele (např. z důvodu krácení rozpočtu, změny monitorovacích parametrů atd.). V některých případech též probíhá vyjednávání o úpravě podmínek projektu. Fáze končí podpisem smlouvy o realizaci projektu (nebo obdobným aktem – např. rozhodnutím o projektu).

Třetí fáze je realizační, tedy **řízení a kontrola postupu projektu**. V rámci této fáze je třeba: (1) hlídat termíny (dodržet harmonogram), (2) sledovat náklady (dodržet rozpočet, obvykle zabezpečit oddělené účtování o projektu). (3) To všechno by bylo úplně k ničemu, pokud by projekt nesplnil stanovené cíle (často jsou v žádosti o projekt nazývány plánované výstupy/výsledky, které jsou číselně vyjádřeny pomocí indikátorů projektu). Projekt je tedy úspěšný, když jej realizujeme včas, za stanovené (nebo nižší) náklady a dosáhneme cíle projektu. To často bývá kamenem úrazu – když stanovíme nesmyslné cíle, dosáhneme nesmyslných výsledků. Když špatně stanovíme náklady, tak se projekt neúměrně prodražuje (vícenáklady jsou obvykle neuznatelné a platíme je ze 100 %). Nereálný harmonogram nebo jeho špatné načasování může vést k neplnění termínů nebo monitorovacích parametrů nebo k prodražení projektu (případně až k vrácení dotace). Abychom se těmto problémům vyhnuli, musíme projekt řídit a nastavit si kontrolní mechanismy (controlling). Pokud je při projektovém řízení cokoli ohroženo, je třeba okamžitě přijímat opatření. Promyšlený systém podávání informací – zpráv, výsledků atd. – na všechny řídicí úrovně v požadovaném rozsahu, termínech a struktuře (včetně vizualizace) bývá nazýván „manažerský informační systém“ nebo „systém reportingu“ nebo „monitoring projektu“.

Čtvrtá (podceňovaná) fáze zahrnuje **ukončení projektu, jeho vyhodnocení, doúčtování a následné kontroly**. Po ukončení projektu se také musí zajistit udržitelnost projektu po stanovenou dobu a ve stanoveném rozsahu. Je třeba myslet na to, že i po mnoha letech na nás mohou přijít následné kontroly (např. ze strany poskytovatele, finančního úřadu, Evropské komise atd.). Existuje velké riziko, že pokud třeba i jen částečně nesplníme stanovené cíle (indikátory) nebo nedodržíme postupy dle příruček pro příjemce (např. při zadávání veřejných zakázek, publicitě projektu atd.) budeme peníze vracet. Proto je nezbytné všechny doklady projektu velmi pečlivě archivovat.

13.3 KVALITA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

13.3.1 Význam kvality ve veřejné správě

V dnešní době již není možné, aby ministerstva, státní instituce či samoasprávy (nebo jimy založené či zřízené organizace) na jedné straně tvrdily, že pro občany a rozvoj regionu dělají vše potřebné a možné, nebo že jejich prioritou jsou dobře fungující veřejné služby a úřady, a současně na straně druhé se chovaly byrokraticky, pracovaly neefektivně a nevykonně, odváděly nekvalitní práci, plýtvaly zdroji a podobně. Význam kvality ve veřejné správě (u veřených služeb též někdy chápáno ve smyslu standardu veřejné služby) tak po roce 2000 (i díky přípravě ČR na vstup do EU) nabývá stále většího významu. Lze říci, že za posledních 15 let se podařilo pojem „kvalita ve veřejné správě“ nejen vymezit, ale též začít naplňovat konkrétním obsahem, a to zejména díky aktivitě obcí a krajů.

Pojmy kvalita, ISO, benchmarking, BSC⁵⁷ a podobně se používají v průmyslu i v celé podnikatelské sféře již několik desetiletí. V posledních 15-ti letech se začaly tyto metody ve větší míře uplatňovat i při zlepšování činností a zvyšování výkonnosti ve veřejné správě. Využívání těchto metod může být motivováno nebo zdůvodněno například:

1. snahou efektivně naplňovat vizi a strategie města, kraje, poskytovatele veřejné služby atd.;
2. odpovědností vůči mandátu, který politici získali ve volbách;
3. snahou hledat cesty, jak efektivně řídit ministerstvo, úřad a rozvoj regionu či obce;

57 Metoda BSC (Balanced Scorecard) – Metoda vyvážených ukazatelů

4. hledáním nástroje pro zvyšování kvality života občanů a pro získání zpětné vazby, zda jsou občané spokojeni, to vše v rámci zásad udržitelného rozvoje;
5. úsilím zvyšovat výkonnost úřadu;
6. snahou zmapovat potřeby a přání občanů; efektivní oboustrannou komunikací s občany;
7. úsilím o posílení věrohodnosti města a regionu pro čerpání prostředků z EU a státu;
8. potřebou vytvářet nekorupční, tvůrčí a partnerské prostředí;
9. kvalitnější a výkonnější péčí o majetek, řízení investic a nákupů;
10. zájmem zlepšovat výkon veřejné správy a kvalitu služeb;
11. snahou snižovat rizika, využívat příležitosti a znalosti atd.

Samozřejmě ideální situace nastává, když jsou tyto metody použity jako prostředek k naplňování cíle organizací veřejného sektoru – tj. ke zvyšování kvality života občanů při respektování udržitelného rozvoje, zlepšování kvality (standardu) a výkonu veřejné správy a veřejných služeb.

Úroveň kvality též patří ke klíčovým optimalizačním kritériím. Při modernizaci veřejné správy nebo jakékoli významné změně (například optimalizaci veřejných služeb) je nezbytné stanovit cíle změny a následně je vyhodnotit. Cíle jsou předjímané stavy, které chceme dosáhnout. Abychom mohli stanovené cíle vyhodnocovat, musíme k tomu disponovat potřebnými hodnotícími měřítky (kritérii). K těmto základním kritériím patří:

1. změna kvality (někdy též chápáno jako změna standardu) – z hlediska posuzování 3 E je provázána s účinností;
2. změna výkonnosti veřejné služby - z hlediska 3 E je provázána s efektivností;
3. změna nákladů vynaložených na tuto službu - z hlediska 3 E je provázána s hospodárností.

Kritérii může být pochopitelně více. K dalším kritériím patří například spokojenost zákazníků využívajících tuto službu (a případně také spokojenost zaměstnanců poskytující tuto službu). V některých zemích EU (např. Rakousko či Německo) se také pracuje s vlivem na životní prostředí, případně je posuzován socioekonomický dopad (vliv na pilíře udržitelného rozvoje).

Ideální stav nastane, když se všechna tři kritéria zlepšují (tedy zlepšuje se kvalit, zvyšuje se výkonnost, snižují se náklady). Nicméně obvyklou snahou při změně veřejné služby nebo modernizaci části veřejné správy je zlepšit alespoň jedno z kritérií. Negativní vývoj je, když se zhoršuje jedno nebo více kritérií. To, co je zde uvedeno, vypadá velmi jednoduše. V praxi to však nese mnoho problémů:

1. v organizacích veřejné správy je častou špatnou praxí, že se ani jedno z těchto kritérií dostatečně neměří (nebo se ani nesleduje);
2. nebo se měří (např. náklady) na úrovni úřadu, a ne na úrovni jednotlivé služby. K dostatečnému sledování nákladů je potřeba například zavést manažerské účetnictví a jasně definovat, jaké informace, jak často a proč potřebuji. Tuto situaci ve sledování nákladů by mohl výrazně zlepšit promyšleně vybudovaný systém finanční kontroly dle zákona o finanční kontrole. Obvykle se však tento systém omezí jen na provádění auditů. Nestal se tak mostem ke skutečnému controllingu, který by byl odvozen od strategie a postihoval všechny potřebné vazby⁵⁸;
3. neměří se výkonnost procesů (veřejné služby) a výkony jednotlivých pracovníků. Nejsou stanoveny cílové hodnoty výkonnosti a nejsou propojeny s odměňováním, nebo jsou stanoveny naprosto nekonkrétně. K výkonnostním parametrům řadíme např. počet úkonů na pracovníka, počet vedených spisů na pracovníka, počty rozhodnutí na pracovníka, počty investic atd. Většinou u žádného pracovníka nevystačíme s jedním parametrem. Je třeba mít více výkonnostních parametrů. Obtížné je nastavení hranice výkonu. Velkou pomocí je, pokud provádíme benchmarking. Provázání výkonnostních parametrů se strategií je například silnou stránkou metody BSC;
4. kvalita je často naprosto „přehlížena“, nebo je na kvalitu pohlíženo jen jako na dostupnost služby. Je to mimo jiné dáno tím, že nejsou vymezeny kvalitativní znaky jednotlivých služeb⁵⁹;
5. pokud se měří náklady – výkony – kvalita, nehledá se vliv těchto parametrů na spokojenost zákazníků/občanů, případně jsou tyto veličiny měřeny, avšak nejsou provázány s vizí a strategiemi (cílem veřejné správy).

58 Příklady vazeb v rámci smysluplného systému finanční kontroly: (a) strategie – operativa, (b) předpoklady pro výsledky – plánované (cílové) hodnoty – skutečně dosažené výsledky, (c) účelnost – efektivnost – hospodárnost, (d) náklady – výkony – kvalita – spokojenost, (e) příležitosti – rizika atd.

59 Příklady znaků veřejné služby: dostupnost časová i místní, spolehlivost (zákonnost, opakovatelnost úrovně standardu), způsob přijetí a zacházení se zákazníkem, komunikace, kompetentností zaměstnanců, vhodností prostředí a vybavení atd.

13.3.2 Vysvětlení pojmu kvalita, kvalita života, řízení kvality

Kvalita⁶⁰ ve veřejné správě se nejčastěji definuje jako: „míra naplňování oprávněných požadavků zákazníků na požadovanou veřejnou službu nebo občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji“, přičemž:

- **zákazníci** (například žadatelé na úřadu, účastníci správního řízení, cestující MHD atd.) očekávají, že jejich žádost nebo potřeba služby bude vyřízena rychle, bez právních a jiných nedostatků, v požadovaném standardu;
- **občané** očekávají, že dojde ke zvyšování kvality života v jejich obci, kraji nebo regionu;
- **veřejné služby** jsou služby poskytované ve veřejném zájmu;
- **oprávněnost** nebo neoprávněnost **požadavků zákazníků** je v řadě případů dána zákonnými normami nebo pomocí standardu (např. žádosti o výplatu sociální dávky nemůže být vyhověno z důvodu nesplnění podmínek, nebo část zdravotní péče je hrazena pacientem, protože je nadstandardní);
- **oprávněnost** nebo neoprávněnost **požadavků občanů** na kvalitu života je limitována oprávněností požadavků ostatních občanů, finančními a ostatními zdroji, které jsou k dispozici, zákonnými normami a zásadami udržitelného rozvoje (v každé obci nemůže být škola, nemocnice, pověřený úřad III. stupně atd.).

V literatuře se také můžeme setkat s tím, že pojem „kvalita ve veřejné správě“ bývá u veřejných služeb ztotožňována s pojmem „**standard veřejné služby**“. To není nesprávné za předpokladu, že je standard (tedy úroveň a rozsah) jednoznačně stanoven. Za kvalitní je pak považováno to, co odpovídá standardu nebo je nad tímto standardem. Za nekvalitní to, co nenaplnuje standard. Problémem však je, že celá řada služeb tento standard nemá dostatečně definován.

Další pojem, který je z hlediska kvality ve veřejné správě důležitý, je „**kvalita života**“. Pojem kvalita života bývá různými autory definován různě. V následující tabulce uvádím dvě definice.

60 Definice vychází z normy ISO 9001. V zemích ovlivněných významně japonskou školou kvality je za kvalitu považováno to, za co je zákazník ochoten zaplatit. S ohledem na charakter veřejné správy je obtížné z této definice vyjít, byť v ziskovém sektoru je platná.

Tab. 4 - Vymezení pojmu „kvalita života“

Č.	Zdroj	Definice
1	Prof. Ivanička (1983, s. 342)	Vidí kvalitu života ve městě v pěti podsystémech: společenský, ekonomický, životního prostředí, kulturní, osobně-percepční. Uvádí, že kvalita života závisí na rozsáhlém souboru vztahů, jako jsou vztahy v rámci sociálních skupin, v práci, v místě bydliště, vztahy plynoucí z výše příjmů, z působení životního prostředí atd.
2	Prof. Potůček (2005, s. 11)	Kvalitu života chápe jako široký koncept, který se vztahuje k celkové úrovni blaha (well-being) jedinců. Je výsledkem vzájemného působení sociálních, zdravotních, ekonomických a ekologických podmínek, týkajících se lidského a společenského života. Materiální životní podmínky, zdraví, lidské vztahy a začlenění jedince do širší společnosti jsou nejdůležitější oblasti, které určují kvalitu života lidí.

Zdroj: autoři dle Půček, Ochrana 2009

Dalším pojmem je „řízení kvality“. Jako řízení kvality (ve veřejné správě)“ chápeme cílevědomou (záměrnou) regulační činnost jednotlivých aktérů veřejné správy, jejímž smyslem je usměrňovat dané procesy, předměty a společenské problémy tak, aby byly dosahovány stanovené cíle, přičemž se tyto cíle týkají dosahování kvality.

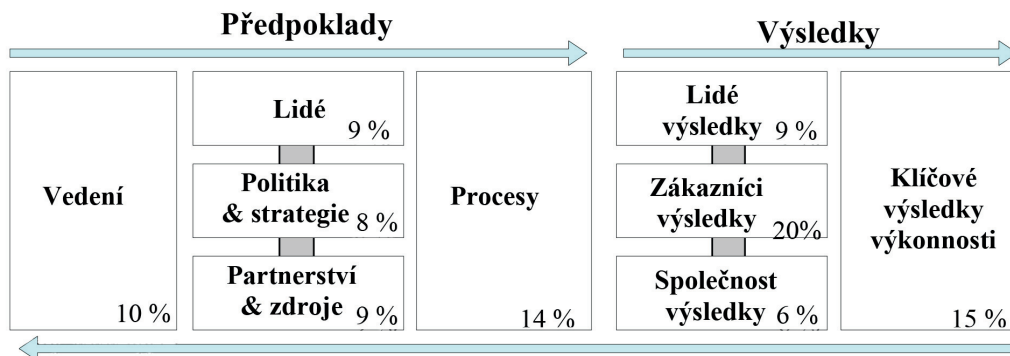
Řízení kvality má stejně jako každý jiný druh řízení 4 fáze (1. plánování, 2. organizování, 3. vedení a motivování, 4. provádění přiměřeného monitorování a kontroly). Fáze řízení a příklady neřízení jako příčiny problémů uvádí následující tabulka.

13.3.3 Představení vybraných metod kvality

13.3.3.1 Model EFQM

Model excelence EFQM byl představen v roce 1992 Evropskou nadací pro management kvality (zkratka EFQM – The European Foundation for Quality Management). EFQM byla založena v roce 1988 čtrnácti významnými evropskými společnostmi. Nyní má přes 700 členů z více než 50 zemí celého světa. Její vizí je pomáhat vytvářet „svět, ve kterém evropské organizace vynikají“. Informace o modelu pro veřejnou správu je možné čerpat z publikace „Model excelence EFQM – verze pro veřejný sektor“ (viz www.npj.cz). Řadu informací lze také získat v „Centru EFQM“ (viz www.csq.cz/cz/efqm.asp). Samozřejmě je možné čerpat přímo ze stránek nadace EFQM (www.efqm.org). Model je zobrazen na následujícím obrázku.

Obr. 6 - Zobrazení modelu excelence EFQM



Zdroj: www.npj.cz.

Model je založen na hodnocení 9 kritérií – 5 se týká předpokladů pro dosahování výsledků (vedení, lidé, strategie, partnerství a zdroje, procesy) a 4 kritéria se týkají výsledků (lidé, zákazníci, společnost, klíčové výsledky výkonnosti).

13.3.3.2 Model CAF

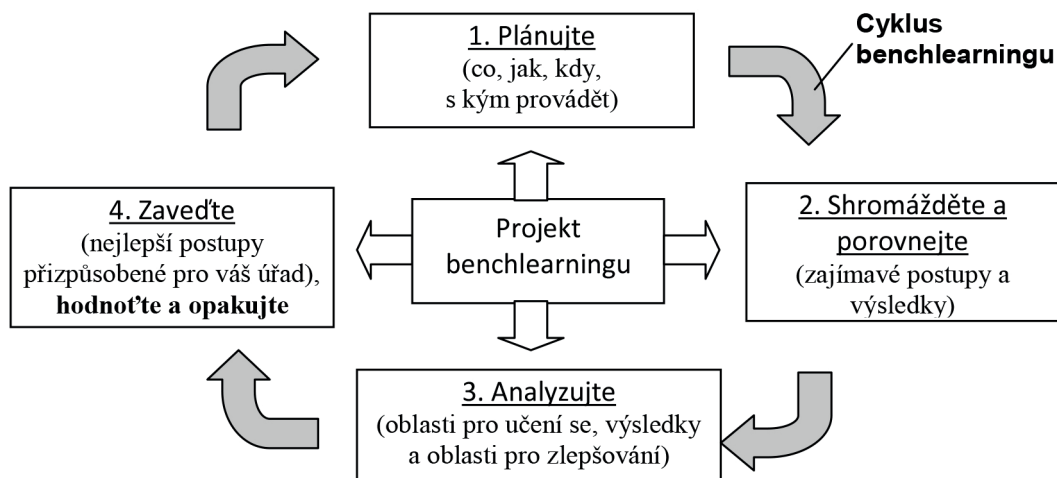
Model CAF je **odvozen z modelu EFQM pro potřeby veřejné správy**. To znamená, že model EFQM je určen pro ziskový i neziskový sektor. CAF má sloužit ke zlepšování veřejného sektoru a na rozdíl od modelu EFQM je šířen zdarma. V Evropě používá CAF cca 1500 organizací, v ČR je to více než 80. CAF lze tedy přeložit jako „Společný hodnotící rámec“.

Model je založen na provedení sebehodnocení podle devíti kritérií. Těchto 9 kritérií tvoří rámec modelu CAF. Pět z nich se týká předpokladů pro dosahování výsledků (tedy jak musíme řídit, jak uplatňovat strategii, jak motivovat a řídit zaměstnance, jak pracovat se zdroji a budovat partnerství, jak řídit procesy). Čtyři kritéria se týkají dosahování samotných cílů (výsledků) vůči zákazníkům/občanům, zaměstnancům, vlivu na společnost a životní prostředí, klíčových výsledků týkajících se výkonnosti úřadu.

13.3.3.3 Benchmarking / Benchlearning

Benchmarking/benchlearning je metoda porovnávání své organizace s jinými za účelem nalezení dobré praxe. Je to metoda zlepšování pomocí učení se od druhých. Můžeme jej zobrazit například čtyř krokovým cyklem (následující obrázek).

Obr. 7 - Zobrazení kroků benchmarkingu / benchlearningu



Zdroj: Půček, Ochrana, 2009

Cílem je naučit se tuto dobrou praxi od druhých, místo toho, abychom ji složitě vymýšleli či draze nakupovali od poradenských firem. Vhodným používáním benchmarkingu se proto můžeme vyhnout mnoha chybám, nebudeme vymýšlet vymyšlené, můžeme se rychleji rozvíjet, zlepšovat, šetřit peníze atd. Benchmarking pomůže také ověřit si, zda výsledky (cíle) jsou nastaveny správně. Protože jde o porovnávání s jinými, což může být citlivé, je důležité dohodnout se s ostatními na etickém kodexu benchmarkingu.

13.3.3.4 Systém kvality dle ISO

Systém kvality dle ISO lze zjednodušeně nazvat **systémem kontrol a prevencí**. Systém je popsán v certifikační normě ISO 9001. Inspiraci pro zvyšování kvality a výkonnosti najdeme v normě ISO 9004 (pokud si chcete normy kupovat, je vhodnější koupit si normu ISO 9004. Obsahuje totiž text normy ISO 9001 a současně poznámky a návody, jak normu uplatnit). Systém kvality lze zavádět současně se systémem šetrnosti k přírodě dle ISO 14001. Norma ISO 9000 definuje základní principy a pojmy.

13.3.3.5 Ostatní metody kvality a výkonnosti

V české veřejné správě se používají další metody, které lze přiřadit k metodám kvality a výkonnosti, jde zejména o (více informací ve workbooku):

- Procení přístup
- Komunitní plánování sociálních služeb, standardy kvality sociálních služeb

- Místní Agenda 21 (kritéria hodnocení kvality místní Agendy – www.ma21.cz)
- Společenská odpovědnost
- Ve vazbě na strategické řízení metoda BSC, dynamická BSC (využití systémového přístupu)
- Ve vazbě na úspory: Štíhlá administrativa (metoda TPS, Lean, KAIZEN)
- Další dílčí nástroje: cyklus PDCA, šetření spokojenosti, Six Sigma atd.

13.4 ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ VE VAZBĚ NA STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ

13.4.1 Hlavní personální procesy

Lidé jsou hybnou silou každé organizace. Jejich znalosti, schopnosti, kompetence (způsobilosti), kreativita a motivovanost vytváří hodnoty, vede k dosahování stanovených cílů, k poskytování veřejných služeb v potřebné kvalitě a rozsahu, umožňuje zvládat problémy v projektech atd. Ve veřejném sektoru patří výdaje na zaměstnance k velmi významné části rozpočtu. U řady veřejných institucí dosahují výdaje na zaměstnance přes 50 % jejich běžného rozpočtu. Celkové výdaje na státní zaměstnance představují v ČR 8% HDP.

Řízení lidských zdrojů zahrnuje plánování, organizování, řízení (vedení, motivování atd.) a kontrolu personálních procesů a lidských zdrojů. Hlavní personální procesy (procesy v oblasti řízení lidských zdrojů) jsou uvedeny v následujícím výčtu. Z hlediska obsahu této kapitoly jde o procesy, které jsou důležité pro organizace veřejného sektoru a mají vliv na dosahování cílů, zvládání projektů, výkonnost, kvalitu a efektivnost nebo jsou příčinou problémů.

Hlavní personální procesy:

1. **strategické plánování v oblasti lidských zdrojů:** Strategie v této oblasti má definovat vizi, cíle, ukazatele a hlavní přístupy v oblasti řízení lidských zdrojů. K tomu je nezbytné provést potřebné analýzy a šetření (datová analýza, šetření mezi zaměstnanci, finanční analýza, SWOT analýza, analýza rizik atd.). Většina organizací veřejného sektoru však žádnou strategii v této oblasti nemá. To může vést k nekoncepčnosti v personálních procesech, respektive k tomu, že tyto procesy nejsou nastaveny tak, aby podporovaly poslání, vizi a cíle organizace jako celku.

2. **rozpočet v personální oblasti:** Náklady na zaměstnance patří ve veřejném sektoru k nejvýznamnějším položkám. Tvoří je kromě nákladů na platy (pracovníků v pracovním poměru) také ostatní osobní náklady (dohody o provedení práce a činnosti), náklady na zákonné pojištění, náklady na vzdělávání atd. Řada institucí má stanovený kromě rozpočtu na platy také počet pracovníků ve formě závazných ukazatelů. Protože ušetřené mzdové prostředky není obvykle možné přesunout na další rok, jsou na konci roku peníze na mzdy „vyplaceny“ za každou cenu někdy bez návaznosti na výkonnost. Z hlediska řízení projektů je rozpočet v personální oblasti velmi důležitý.
3. **výběr zaměstnanců:** V některých institucích veřejného sektoru je výběr standardizován zákonem (např. u samosprávných celků). Požadavky jsou částečně dány také katalogem prací. Nedostatečně formulované požadavky na zaměstnance při jejich výběru mohou být příčinou mnoha problému – zaměstnanci nejsou dostatečně kompetentní, nemají potřebnou praxi či vzdělání, což obvykle znamená velké náklady na vzdělávání, nižší výkony či kvalitu práce.
4. **přijímání, adaptační programy, propouštění zaměstnanců:** Tyto činnosti jsou často formálně standardizovány, ale v praxi neprobíhají správně a jsou příčinou mnoha problémů (nepřesně formulovány podmínky smlouvy, nedostatečná pracovní náplň, nevyřešené zastupování, nedostatečné zaškolení, neexistence předávacích protokolů atd.). Výměna projektového týmu nebo projektového manažera v průběhu projektu bývá vždy velmi problematická a nese s sebou značná rizika.
5. **výcvik, vzdělávání a rozvoj:** Náklady na vzdělávání jsou v rozpočtech obvykle výrazně limitovány. V posledních letech se začíná úspěšně prosazovat vzdělávání přes internet (e-learning), které přináší úspory.
6. **kompetenční management:** Plně kompetentní (způsobilí) zaměstnanci jsou pro každou organizaci velmi cenní. Ve většině organizací veřejného sektoru není kompetenční (způsobilostní) management zaveden. Měl by zahrnovat alespoň stanovení kompetenčních požadavků na každou pozici, kompetenční audit (tedy prověření shody požadavků na pozici a skutečnosti), přijímání a realizace opatření. Kompetenční management by měl být propojen se systémem odměňování.
7. **systém hodnocení výkonnosti, plnění cílů a úkolů:** V řadě organizací veřejného sektoru je problémem, že nejsou definovány cíle (čili není definována strategie nebo definována je, ale nemá měřitelné cíle) a výkonnostní parametry útvarů a jednotlivců. Odměňování pak není s těmito parametry provázáno.

8. **systém odměňování a motivační programy:** Odměňování se ve veřejném sektoru děje na základě nařízení vlády. Třída je určena podle nejnáročnější práce a stupeň podle délky praxe. Pohyblivou složkou jsou osobní příplatky, příplatky za vedení, zvláštní příplatky a odměny. Pravidla pro odměňování často nejsou jednoznačně definovány a provázány s výkonem pracovníka, s plněním cílů organizace. Je běžná situace, že 2 pracovníci konající stejnou práci se stejným výkonem a ve stejné kvalitě jsou odměňováni různě, protože mají různou délku praxe, která se však do jejich výkonu nijak neprojevila.
9. **procesy uchovávání znalostí v organizaci:** Tyto procesy patří do kategorie řízení znalostí. Jde například o systém zastupování, systém zástupců vedoucích pracovníků, metody rotace práce, předávací protokoly při odchodu pracovníků, procesní mapy atd.
10. **vedení podřízených:** Schopnost vést pořízené je klíčová kompetence každého vedoucího. U projektových manažerů je naprosto klíčová. Kromě řízení, vedení a motivování zaměstnanců zahrnuje dle potřeby také koučování, delegování, určování priorit, schopnost týmová práce. Naprosto nepostradatelná je čestnost, integrita (plnit sliby, jít příkladem atd.).
11. **tvorba směrnic a dokumentace:** Zahrnuje tvorbu pracovního řádu, platového předpisu a ostatních směrnic, popisů práce a další personální dokumentace. Směrnice bývají zastaralé.
12. **zpětná vazba od zaměstnanců:** Ke zpětné vazbě patří například (1) šetření spokojenosti zaměstnanců, (2) hodnotící pohovory atd. Zjišťovat zpětnou vazbu od zaměstnanců vyžaduje vyzrálost na obou stranách – tedy u vedení organizace i u zaměstnanců. Šetření se provádějí obvykle anonymně. Vedení musí být připraveno i na velmi kritické reakce. Jde o nastavení zrcadla. Někteří vedoucí to těžce nesou. Kritika není ale největším problémem. Někteří nevyzrálí zaměstnanci si pletou šetření spokojenosti s šancí léčit si svůj komplex méněcennosti. I proto je vhodné kombinovat šetření spokojenosti s dalšími nástroji – např. prováděním hodnotících pohovorů, pravidelným informováním zaměstnanců atd.
13. **procesy komunikace se zaměstnanci:** Patří k nim vhodná volba komunikačních kanálů (porady, intranet, nástěnky,...), informování o zásadních otázkách, zapojování do tvorby strategií, neformální setkání
14. **ostatní personální procesy:** Jde například o kolektivní vyjednávání, sociální programy, bezpečnost práce a podobně.

13.4.2 Řízení kompetencí (způsobilostí, kompetenční management)

Kompetenční management (řízení kompetencí neboli způsobilostí) vychází z předpokladu, že pro úspěšné řízení jakékoli organizace, dosahování stanovených cílů, řízení projektů je nezbytné mít kompetentní (způsobilé) zaměstnance. V rámci veřejného sektoru je pro celou řadu profesí (např. lékaři, učitelé, úředníci atd.) předepsáno požadované vzdělání, další vzdělávání. Úředníci samosprávných celků vykonávající přenesený výkon státní správy musí složit zkoušku „zvláštní odborné způsobilosti – ZOZ“), další formální oprávnění (např. bezúhonnost) atd. Tyto dané požadavky však mají ke kompetenčnímu managementu poměrně daleko.

Kompetentností rozumíme způsobilosti (disponibilitu) k výkonu stanovené činnosti. Ke složkám kompetence patří osobní vědomosti (získané vzděláním), dovednosti (praktickou schopností vykonávat stanovenou činnost), osobnostní předpoklady související s genetickou výbavou zaměstnance a morálně volní vlastnosti. Ke kompetencím můžeme přiřadit i formální oprávnění k výkonu činností ve veřejné správě. V rámci projektového řízení dle IPMA jsou kompetence chápány jako soubor znalostí, dovedností a takových forem chování, které člověku umožňují podávat požadovaný pracovní výkon.

V odborné literatuře je možné nalézt řadu přístupů ke kompetenčnímu managementu. Pro ziskový i neziskový sektor lze například v rámci projektového řízení použít kompetenční model dle IPMA, který je založen na třech oblastech kompetencí (1) technické kompetence (metody, techniky, nástroje projektového řízení), (2) oblast „měkkých“ kompetencí, (3) kontextové kompetence (integrační a systémové dovednosti a znalosti). Ve veřejném sektoru můžeme kompetence rozdělit: (1) na „tvrdé“ kompetence (délka praxe, znalosti), (2) „měkké“ kompetence (například schopnosti a dovednosti, charakter, disciplína, elán), (3) formální kompetence – oprávnění (například předložení dokladu o předepsaném vzdělání, předložení řidičského oprávnění, dokladu o předepsané zkoušce, výpisu z rejstříku trestů, lustračním osvědčení).

Otázky a úkoly:

- Jaký je rozdíl mezi expertním a komunitním přístupem při tvorbě strategie?
- Jste starostou obce a připravujete se na zpracování strategického plánu. Na jakých hodnotách a principech budete stavět a proč?
- Je Metodika přípravy veřejných strategií závazná? Ve kterých případech ji nepoužijete a proč? Vysvětlíte na konkrétních případech.



- Jaká je vazba mezi strategickým řízením a zákonem o finanční kontrole. Vysvětlete na zvoleném příkladu.
- Nastudujte si jednotlivé fáze tvorby veřejné strategie dle Metodika přípravy veřejných strategií. Vyberte si téma a na tomto příkladu vysvětlete metodiku.
- Jste ředitelem příspěvkové organizace kraje (zvolte jaké - např. nemocnice, muzeum, škola, správa a údržba silnic atd., volbu zdůvodněte). Chcete zavést strategické řízení do své organizace. Jak budete postupovat?
- Vaše organizace (zvolte si - úřad, ministerstvo, poskytovatel veřejné služby atd.) je kritizována za neplnění cílů a nízkou kvalitu. Bylo Vám doporučeno zavést řízení podle cílů nebo BSC. Jak budete postupovat?
- Na konkrétním případě projektu (vyberte si konkrétní „měkký“ nebo „tvrdý“ projekt - výběr zdůvodněte) vysvětlete projektové řízení.
- Zpracujte projektovou fiši (projektový rámec) zvoleného projektu.
- Jste projektový manažer. Podle jakých kritérií se hodnotí, zda je projekt úspěšný?
- Chcete se stát certifikovaným projektovým manažerem. Porovnejte jednotlivé standardy. Který standard si vyberete a proč?
- Co je to dotační management? Jakých projektů se týká? Uveďte na příkladech.
- Jaká jsou úskalí dotačních projektů? Vysvětlete na příkladech.
- Vysvětlete pojem kvalita a kvalita života. Pojem vysvětlete na konkrétních případech.
- Proč je řízení kvality důležité? Jak souvisí kvalita s kritérii optimalizace veřejných služeb?
- Jste ředitelem organizace zřízené nebo založené krajem, městem či ministerstvem (vyberte konkrétní příklad a zdůvodněte výběr). Chcete zavést některou metodu kvality. Kterou si zvolíte a proč?
- Vysvětlete na konkrétním případě, co je benchmarking a jak se provádí.
- Jste vedoucí personálního útvaru (zvolte např. městský úřad, krajský úřad, ministerstvo atd., volbu zdůvodněte). Máte za úkol připravit personální strategii. Co by měla obsahovat a jak budete postupovat?
- Jaká úskalí vidíte v personálních procesech ve vazbě na strategické řízení, řízení kvality, řízení projektů? Uvádějte příklady.
- Co víte o kompetenčním managementu? Aplikujte své znalosti a vysvětlete na konkrétním příkladu.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Kapitola se zabývá problematikou strategického řízení a plánování. Uvádí principy a fáze strategického řízení, odkazy na metodické materiály a postupy v této oblasti, jsou také uvedeny informace o moderních metodách strategického řízení (BSC, MbO). Součástí strategických dokumentů bývají také akční plány. Ty jsou obvykle chápány jako soubory konkrétních opatření nebo projektů. Projektové řízení je proto tématem druhé části kapitoly, přičemž je důležité porozumět kritériím úspěšného projektu, problematice standardů projektového řízení a dotačního managementu. Další částí kapitoly je téma kvality a kvality života, je vysvětlen význam kvality a nej-používanější metody. Poslední část uvádí vazby řízení lidských zdrojů na strategické řízení, řízení projektů a kvality.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Strategické řízení	Strategické plánování	Fáze strategického řízení
Principy strategického řízení	Expertní přístup	Komunitní přístup
Strategický plán	Program rozvoje obce	SWOT analýza
Vize	Cíl	Akční plán
Metodika tvorby veřejných strategií	SMART	BSC
MbO	Projekt	Projektové řízení
IPMA	PRINCE	Trojimperativ projektu
Dotační projekt	Dotační management	Kvalita
Standard veřejné služby	Řízení kvality	Kvalita života
CAF	EFQM	Benchmarking
ISO 9001	Proces	PDCA
Místní Agenda 21	Řízení lidských zdrojů	Způsobilost (kompetence)
Kompetenční management	Personální procesy	Personální strategie

Použitá literatura:

- ARMSTRONG, M., STEPHENS, T., *Management a leadership*, Praha: Grada Publishing, a. s., 2008.
- ASLANI, B., 'Balanced Scorecard: A Survival Path for Public Sector', [Online] at <http://www.qpr.com/BalancedScorecardSurvivalPathForPublicSector.pdf>, accessed December 16th, 2009 .
- BRYSON, J. M., 'Strategic Planning and Management', in Pierre and Peters (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: SAGE Publications Ltd, 2003.
- DOLEŽAL, J., MÁCHAL, P., LACKO, B. a kol. *Projektový management podle IPMA*. Praha: Grada Publishing, 2009.
- GAREP: Metodika tvorby programu rozvoje obce, <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Elektronicka-metodicka-podpora-rozvojovych-dokumen/Dokumenty-projektu>
- GOLDSMITH, A. A., 'Private-sector experience with strategic management: cautionary tales for public administration', 1997, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, pp. 25-40.

- HORVÁTH & PARTNER (Hrsg.), *Balanced Scorecard v praxi*, Praha: Profess Consulting s. r. o., 2002.
- HUŠEK Z., ŠUSTA M., PŮČEK, M. a kol. (2006): *Aplikace metody Balance Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru*. NIS-PJ, Praha, 143 s.
- IPMA. *Národní standard kompetencí projektového řízení verze 3.1*. Brno: Společnost pro projektové řízení, 2010.
- IPMA. *Výkladový slovník projektového řízení verze 3.1*. In *Národní standard kompetencí projektového řízení verze 3.1*. Brno: Společnost pro projektové řízení, 2010.
- ISO 9000. *Systémy managementu jakosti – Základy, zásady a slovník*. Praha: Český normalizační institut, 2001.
- ISO 9004. *Systémy managementu jakosti – Směrnice pro zlepšování výkonnosti*. Praha: Český normalizační institut, 2000.
- IVANIČKA, K. (1983): *Základy teorie a metodologie socioekonomické geografie*. Bratislava: Slov. pedagogické nakladatelství
- KAPLAN, R. S., NORTON, P. D., *Balanced Scorecard – Strategický systém měření výkonnosti podniku*, Praha: Management press, 2005.
- LABOUNKOVÁ, V., PŮČEK, M., ROHREROVÁ, L. a kolektiv (2009): *Metodická příručka pro zpracování strategických dokumentů mikroregionů. Ústav územního rozvoje, p.o., Brno, 47 s., volně ke stažení <http://www.uur.cz/default.asp?ID=3179>*
- LINARD, K., FLEMING, Ch., 'Linking corporate vision and KPIs in a Balanced Scorecard for public sector agencies', [Online] at <http://www.aes.asn.au/conferences/2001/refereed%20papers/linnard%20-%20fleming.pdf>, accessed May 10th, 2008.
- LUKÁŠOVÁ, R., ŠPAČEK, D. *Role personálních útvarů v rámci řízení krajských úřadů ČR. Manažment v teorii a praxi*, 2008, vol. 4, no. 1–2, s. 4 a násled.
- MALLYA, T., *Základy strategického řízení a rozhodování*, Praha: Grada Publishing, 2007.
- Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích, <http://ceses.cuni.cz/CESES-355.html>
- Ministerstvo financí (2012): *Metodika přípravy veřejných strategií*. MF ČR 2012, Praha, volně ke stažení na <http://www.verejne-strategie.cz/>
- OCHRANA, F, PŮČEK, M. (2011). *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. Smart Administration. Praha, Wolters Kluwer.
- OCHRANA, F, PŮČEK, M. (2012). *Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejné správě*. Praha, Wolters Kluwer, 228 s
- POTŮČEK, M. a kol. *Jak jsme na tom. A co dál? – Strategický audit České republiky*. Praha: Sociologické nakladatelství a CESES UK FSV, 2005.
- POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- PŮČEK, M., KOPPITZ, D. (2012): *Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony*. Vydání 1. Praha: NSZM, 2012, volně ke stažení na www.nszm.cz
- PŮČEK, M., OCHRANA, F. a kol. (2009): *Chytrá veřejná správa. Kohezní politika*. Ministerstvo pro místní rozvoj, česká a anglická verze, 200 s.
- SEDLÁČKOVÁ, H., BUCHTA, K., *Strategická analýza*, Praha: C. H. Beck, 2006.
- SMITH, M. L. a kol. *Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, metody a postupy*. Praha: ISEA, 2008.
- VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O., *Moderní management v teorii a praxi*, Praha: Management press, 2009.

14 SYSTÉM KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR SE ZAMĚŘENÍM NA FINANČNÍ KONTROLU

František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je seznámit studenty s podstatou systému kontroly veřejné správy s důrazem na provádění finanční kontroly.

Časová zátěž: Xh (samostudium a příprava otázek a úkolů)

ÚVOD

Kontrolní systém veřejné správy v ČR se skládá z několika podsystémů (resp. prvků). Tyto podsystémy jsou relativně samostatné, to znamená, že jsou svým fungováním na sobě vzájemně nezávislé. Přehled kontrolních podsystémů (prvků) veřejné správy v ČR podává následující tabulka.

Tab. 1 - Kontrolní prvky (podsystémy) veřejné správy v ČR

Kontrolní prvek	Druh prováděné kontroly
Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR	Politická kontrola veřejné správy
Laická kontrola	Kontrola veřejné správy veřejností
Nejvyšší kontrolní úřad	Externí nezávislá kontrola (zejména) výdajových aktivit státní správy
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	Externí nezávislá kontrola nad antimonopolní politikou a dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách
Systém vnitřního auditu a finanční kontroly ve veřejné správě	Interní kontrola prováděná každým subjektem veřejné správy, který realizuje výdaje

Zdroj: autor

Po vstupní stručné charakteristice jednotlivých kontrolních prvků a druhů prováděné kontroly se podrobně zaměříme na systém vnitřního auditu a finanční kontroly ve veřejné správě, kterou subjektům veřejné správy ukládá realizovat zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

14.1.1 Politická kontrola veřejné správy Poslaneckou sněmovnou

Významnou roli při kontrole veřejné správy má Poslanecká sněmovna. Ta provádí tzv. politickou kontrolu veřejné správy. K tomu má dva institucionální prvky – a to kontrolní výbor a rozpočtový výbor.

Do kompetencí **kontrolního výboru** patří:

- a) projednávání kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu a kontrola účinnosti přijatých nápravných opatření
- b) projednávání návrhu státního rozpočtu v kapitole Nejvyšší kontrolní úřad
- c) projednávání výročních zpráv Nejvyššího kontrolního úřadu
- d) projednávání zpráv Ministerstva financí o cenové kontrole
- e) Předvolání člena vlády či vedoucího jiného správního úřadu, v jehož čele nestojí člen vlády k podání informací a vysvětlení o fungování spravované instituce, resp. podání informace o problému, který souvisí s fungováním vedené instituce

Rozpočtový výbor je dalším kontrolním orgánem. Jeho zvláštností je, že funguje (obrazně řečeno) jako odborný orgán Poslanecké sněmovny v oblasti přípravy, schvalování a kontroly státního rozpočtu. K jeho pravomocem patří:

- a) projednávání návrhu státního rozpočtu ještě před prvním čtením návrhu rozpočtu v Poslanecké sněmovně,
- b) projednávání usnesení výborů a oponentních zpráv jednotlivých výborů k jednotlivým návrhům rozpočtových kapitol a přijímání usnesení k těmto kapitolám
- c) kontrola plnění státního rozpočtu v průběhu rozpočtového období,
- d) projednávání státního závěrečného účtu,
- e) předvolávání členů vlády a vedoucích jiných státních orgánů, v jejichž čele nestojí člen vlády, aby podali vysvětlení o hospodaření s rozpočtovými prostředky v jimi spravované kapitole státního rozpočtu.

Poslanecká sněmovna může na základě kontrolních výsledků iniciovat nápravu, například tím, že iniciuje návrh na změnu zákona.

14.1.2 Laická kontrola veřejné správy

Veřejná správa je kontrolována i samotnou veřejností. Veřejnost má právo na veřejné informace, kromě těch, které stanoví zákon jako neveřejné. Tím se otevírá možnost kontroly veřejné správy samotnou veřejností.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím stanovuje povinnosti tzv. povinných subjektů, které musí poskytovat informace občanům. Vlastníkem informace o činnosti veřejné správy se tak stává občan, který má ze zákona nárok na danou informaci.

Mezi tzv. povinné subjekty patří:

- a) orgány státní správy,
- b) orgány územní samosprávy a jejich orgány,
- c) veřejné instituce,
- d) subjekty, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických či právnických osob působících v oblasti veřejné správy (a to to jen v rozsahu jejich rozhodovací činnosti).

Způsob poskytování informací povinného subjektu se může dít dvojím způsobem:

- a) aktivně (na informačních tabulích svých sídel, úřadů, webových stránkách)
- b) pasivně (na základě žádosti). V tomto případě může o informaci žádat jak občan ČR, tak i cizinec. Žadatel o informaci nemusí ve své žádosti zdůvodňovat, proč danou informaci žádá. Povinný subjekt je povinen do 15 dnů od doručení žádosti na ni odpovědět, a to buď jejím splněním, nebo zamítnutím. Může také požádat žadatele o informaci o doplňující informace. Pokud je zpracování odpovědi na žádost spojené s vynaložením nákladů na straně povinného subjektu, může tento na žadateli žádat jejich uhrazení. Povinný subjekt však musí tuto skutečnost oznámit žadateli o informaci ještě před tím, nežli vyžadovaná informace byla poskytnuta.

Důvodem pro neposkytnutí informace mohou být zejména skutečnosti, kdy daná informace má charakter utajovaných skutečností (bezpečnostní důvod), je předmětem obchodního tajemství či by byl porušen zákon o ochraně osobních

údajů. Tyto důvody k neposkytnutí informací jsou definovány v jednotlivých odpovídajících zákonech. Proto si je povinný subjekt nemůže vyložit podle svého výkladu. Příkladem může být cena veřejné zakázky, která nemůže být obchodním tajemstvím, neboť se týká veřejných prostředků.

Jestliže povinný subjekt odmítne poskytnout požadovanou informaci, může se žadatel odvolat k nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Nadřízený orgán rozhodne do 15 dnů. Poté s emůže žadatel případně obrátit na soudní přezkoumání žádosti. Soud může, shledá - li že důvodu odmítnutí žádosti neexistují, nařídít povinnému subjektu požadované informace poskytnout.

Další prostor (možnosti) kontroly ze strany veřejnosti jsou uvedeny v následující tabulce. Tabulka je vyplněna pro možnosti kontroly obce nebo kraje dle jednotlivých zákonů.

Tab. 2 - Možnosti kontroly ze strany veřejnosti na příkladu samosprávy

Zákon	Možnosti kontroly ze strany veřejnosti
Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích	<ul style="list-style-type: none"> • Právo účastnit se na zastupitelstvu, právo klást otázky a dostat odpověď (neprodleně nebo do 30 dnů) k projednávaným bodům
Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích	<ul style="list-style-type: none"> • Obec musí zveřejňovat informace (úřední deska, dálkový přístup), zejména rozpočet, prodej a pronájem majetku, vyhlášky • Právo občanů předkládat žádosti, podněty, stížnosti
Zákon 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím	<ul style="list-style-type: none"> • Úřady mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti (do 15 dnů od podání žádosti, lhůtu lze proložit o dalších 10 dnů) • Poskytnutí informací lze zpoplatnit
Zákon č. 85/1990 Sb. o právu petičním	<ul style="list-style-type: none"> • Úřad je povinen obsah petice posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět iniciátorům petice.
Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu	<ul style="list-style-type: none"> • Lze jej uspořádat pouze na území jedné obce • Vyhlášení schvaluje zastupitelstvo (z vlastního podnětu či podnětu občanů) • Na otázky musí být odpověď „ano“, „ne“ a výsledek je závazný
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád	<ul style="list-style-type: none"> • Právo na „dobrou veřejnou správu“ • Práva účastníků řízení, správní lhůty, odvolání • Postup řešení stížností

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu	<ul style="list-style-type: none"> • Práva účastníků řízení • Veřejné projednání územního plánu a jeho změn
Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí	<ul style="list-style-type: none"> • Občané mohou uplatňovat připomínky • Účast na veřejném projednávání

Zdroj: autoři

14.1.3 Nejvyšší kontrolní úřad

Kontrola veřejné správy je prováděna i externími institucemi. Jednou z nich je Nejvyšší kontrolní úřad. Fungování tohoto úřadu stanovuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Orgány Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) jsou prezident NKÚ, viceprezident NKÚ, Kolegium NKÚ a Kárná komora NKÚ.

Na čele NKÚ stojí prezident NKÚ, který zastupuje NKÚ navenek. Prezident NKÚ (a viceprezident) skládají slib do rukou prezidenta republiky na devítileté funkční období. Složením slib se ujímají funkce. Prezident NKÚ má zákonem stanovené následující působnosti, jak ukazuje tabulka.

Tab. 3 - Působnosti prezidenta NKÚ

Oblast působnosti a její předmět	Obsah působnosti
Řízení	Řídí NKÚ
	Předsedá Kolegiu
	Předsedá Kárné komisi NKÚ
Předkládání dokumentů Kolegiu	Návrh kontrolní činnosti a návrh jeho změn
	Návrh rozpočtu a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly NKÚ
	Všechny kontrolní závěry vztahující se ke státnímu závěrečnému účtu
	Návrh výroční zprávy NKÚ
	Návrh organizačního a pracovního řádu NKÚ
	Návrh jednacího řádu Kolegia NKÚ a senátů úřadu
	Návrh kárného řádu
Podněty Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády	

Zdroj: Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (§ 3). Tabulka vlastní.

Zástupcem prezidenta NKÚ je viceprezident, který jej v době nepřítomnosti v plném rozsahu zastupuje. Členové úřadu jsou voleni v počtu 15 členů Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta NKÚ. Výkon funkce člena NKÚ (vedle jiných důvodů souvisejících s pravomocným odsouzením) končí dosažením věku 65 let. Členové úřadu a kontroloři vykonávají kontrolní činnost na základě písemného pověření prezidenta NKÚ nebo jím pověřeného člena NKÚ.

Prezident NKÚ, viceprezident NKÚ a členové NKÚ tvoří Kolegium NKÚ. Kolegium NKÚ je orgánem, který rozhoduje na základě nadpoloviční většiny přítomných členů Kolegia NKÚ za předpokladu, že je přítomna nadpoloviční většina členů. Základní působnosti Kolegia NKÚ uvádí následující tabulka.

Tab. 4 - Působnosti Kolegia NKÚ

Předmět působnosti	Působnost definovaná zákonem
Schvaluje	Plán kontrolní činnosti
	Návrh rozpočtu a závěrečného účtu NKÚ předkládaného do Poslanecké sněmovny
	Kontrolní závěry vztahující se k státnímu závěrečnému účtu
	Kontrolní závěry, které si stanoví při schvalování plánu kontrolní činnosti nebo které mu nařídí přikáže prezident NKÚ
	Výroční zprávu
	Jednací řády Kolegia NKÚ, senátů NKÚ, Kárný řád
Rozhoduje	O odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu
	O námitce podjatosti, jestliže ji vnesla kontrolovaná osoba proti členu NKÚ

Zdroj: Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (§ 3). Tabulka vlastní.

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým kontrolním orgánem České republiky. Nejvyšší kontrolní úřad provádí kontrolu u ministerstev, jiných správních úřadů a státních orgánů, fyzických a právnických osob. Přehled o předmětu a působnostech NKÚ v oblasti kontroly ukazuje následující tabulka.

Tab. 5 - Zaměření kontrolní činnosti NKÚ

Kontrolovaná oblast		Působnost v dané oblasti
Státní majetek		Kontrola hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob (vyjma prostředků vybíraných obcemi v jejich samostatné působnosti)
Státní rozpočet	Plnění státního rozpočtu	Kontrola plnění státního rozpočtu
	Státní závěrečný účet	Kontrola státního závěrečného účtu
Poskytnuté zahraniční prostředky ČR		Kontrola hospodaření s prostředky poskytnutými ČR ze zahraničí
Záruky		Kontrola hospodaření s prostředky, za něž převzal záruky stát
Státní cenné papíry		Kontrola vydávání a kontrola umořování státních cenných papírů
Státní zakázky		Kontrola zadávání státních zakázek

Zdroj: Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (§ 3). Tabulka vlastní.

Jak je z uvedených působností zřejmé, v současné době NKÚ vykonává kontrolu jen těch prostředků, které se vážou k subjektům státní správy. Doposud nebyla schválena změna zákona o Nejvyšším státním úřadu, která by umožňovala kontrolovat i samosprávu. Předmětem kontroly NKÚ tedy nemůže být kontrola aktivit realizovaných samosprávou, vyjma těch případů, kdy se jedná o prostředky poskytované ze státního rozpočtu (např. dotace).

Zákon stanovuje, že NKÚ realizuje jak formální kontrolu, tak i kontrolu obsahovou (výkonnostní audit).

Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu na základě kontrolního řádu. Kontrolní řád upravuje postup mezi kontrolující stranou (Úřadem, orgány NKÚ, členy NKÚ a kontrolory pověřenými kontrolní akcí) a kontrolovanými osobami. Kontrolní činnost realizují členové NKÚ a kontroloři na základě písemného pověření prezidenta NKÚ, nebo jím pověřeného člena NKÚ. Povinností kontrolujících je zjistit skutečný stav věci. Konstatovaný stav musí být prokázán doklady. Povinností kontrolujících je

oznámít kontrolované osobě zahájení kontroly. Z kontroly se musí pořizovat kontrolní protokol. Kontrolující musí seznámit kontrolovaného s kontrolním protokolem. Stejnopis kontrolního protokolu je předáván kontrolované osobě. Kontrolovaná osoba podepisuje jeho převzetí. Kontrolované osoby jsou povinny poskytnout součinnost a nezbytné technické a materiální vybavení pro výkon kontroly.

Závěry z kontrolních činností jsou projednávány v Kolegiu Nejvyššího kontrolního a jsou publikovány ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu. Závěry z kontrolních činností jsou projednávány i kontrolním výborem Poslanecké sněmovny.

14.1.4 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen ÚOHS) je vedle Nejvyššího kontrolního úřadu další významnou externí kontrolní institucí. Předmětem kontroly ÚOHS je dohled nad antimonopolní politikou a dohled nad (formálním, právním) dodržováním zákona o veřejných zakázkách. Zatímco NKÚ se při kontrole veřejných zakázek soustřeďuje na ekonomickou stránku nakládání s prostředky, ÚOHS sleduje procesní (formální) stránku veřejného zadávání tak, aby veřejné zadávání bylo transparentní, nediskriminační a rovné pro všechny soutěžící.

ÚOHS je nezávislou kontrolní institucí. Jeho působnost upravuje zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Sídlem úřadu je Brno. Na čele ÚOHS stojí předseda, kterého jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky.

Tab. 6 - Způsoby zahájení kontroly

<i>Způsob zahájení kontroly veřejné zakázky</i>	<i>Forma provedení</i>	<i>Předmět napadení</i>
<i>Přímo</i>	<i>Vlastní iniciativa ÚOHS</i>	<i>Zadávací podmínky, Vyloučení uchazeče, Rozhodnutí o výběru nejvýhodnější nabídky, Volba zadávací procedury</i>
<i>Na návrh stěžovatele</i>	<i>Písemné podání návrhu stěžovatele k přezkoumání úkonů, které podle návrhu stěžovatele porušují principy zadávání veřejných zakázek</i>	

Zdroj : autor

Jak je z tabulky zřejmé, existují dvě základní možnosti podání návrhu. Prvním je způsob, kdy samotný ÚOHS zahájí kontrolu, existuje – li důvodné podezření, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách.

Druhým způsobem je podání návrhu ze strany samotné poškozené osoby (stěžovatele), kdy tato se cítí být poškozena jednáním zadavatele a využila již všech oprávněných prostředků. Jedná se tedy o uchazeče, který neuspěl ve veřejné soutěži a předmětem napadení je některý z výše /v tabulce) uvedených důvodů. Stěžovatel podává návrh, přičemž skládá kauci. Jestliže se stížnost ukáže jako neoprávněná, propadá státu. V případě, že je stížnost oprávněná, je vrátena stěžovateli včetně úroku.

Stěžovatelem může být i jiná osoba (veřejnost), která se domnívá, že došlo k porušení zákona. Taková osoba kauci neskládá. V tomto případě záleží jen na vůli ÚOHS, zdali se bude daným podnětem zabývat a zahájí kontrolu veřejné zakázky

Jestliže ÚOHS zahájí řízení, může vydat tzv. předběžné opatření. Proti předběžnému opatření je možné se odvolat, avšak toto odvolání nemá odkladný účinek. Obsahem předběžného opatření je zákaz uzavření smlouvy s dosavadním vítězem zadávacího řízení. Výběrové řízení může být i pozastaveno. Předběžné opatření je zrušeno poté, co ÚOHS vydá konečné rozhodnutí.

Obsah konečného rozhodnutí může být následující:

- a) v případě, že byl porušen zákon, ÚOHS uloží zadavateli tzv. nápravné opatření. To je však možné pouze tehdy, jestliže nebyla podepsána smlouva. Nápravné opatření může mít různé formy. První je zrušení zadávacího řízení jako celku, nebo za druhé s emůže jednat o zrušení jednotlivého úkonu.
- b) ÚOHS konstatuje, že nebyl porušen zákon.

Pokud zadavatel porušil zákon o veřejných zakázkách, dopustil se správního deliktu. Za to může být zadavateli uložena pokuta. Podmínky naplnění správního deliktu podrobně stanovuje zákon.

14.1.5 Systém vnitřní (finanční) kontroly ve veřejné správě

Instituce veřejné správy mají ze zákona povinnost vytvářet vnitřní kontrolní systém a provádět interní kontrolu nakládání s veřejnými prostředky. Pravidla výstavby vnitřního kontrolního systému upravuje v ČR zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve znění úprav. Ten ve čtvrté části stanovuje způsoby zavedení, udržování a prověřování účinnosti vnitřního kontrolního systému.

14.1.5.1 Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém je takovým interním kontrolním systémem, který je vytvářen uvnitř veřejné správy. Tuto povinnost ukládá zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (§ 25, odstavec 4) všem vedoucím zaměstnancům orgánu veřejné správy, kteří mají zákonem stanoveno v rámci vymezených povinností, pravomoci a odpovědnosti zajistit fungování vnitřního kontrolního systému. Zároveň mají povinnost podávat vedoucímu orgánu veřejné správy včasné a spolehlivé informace o výsledcích dosahovaných při plnění stanovených úkolů, jakož i podávat informace o existujících rizicích a závažných nedostatcích v činnosti orgánu veřejné správy a o přijímaných opatřeních a nápravných účincích.

Funkcí vnitřního kontrolního systému je realizovat jak účetní kontrolu, kontrolu dokumentů, tak i audit výkonnosti. Za vytváření a fungování takového systému odpovídá v rámci své odpovědnosti vedoucí orgánu veřejné správy. Cílem vnitřního kontrolního systému je (viz § 25 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve znění úprav):

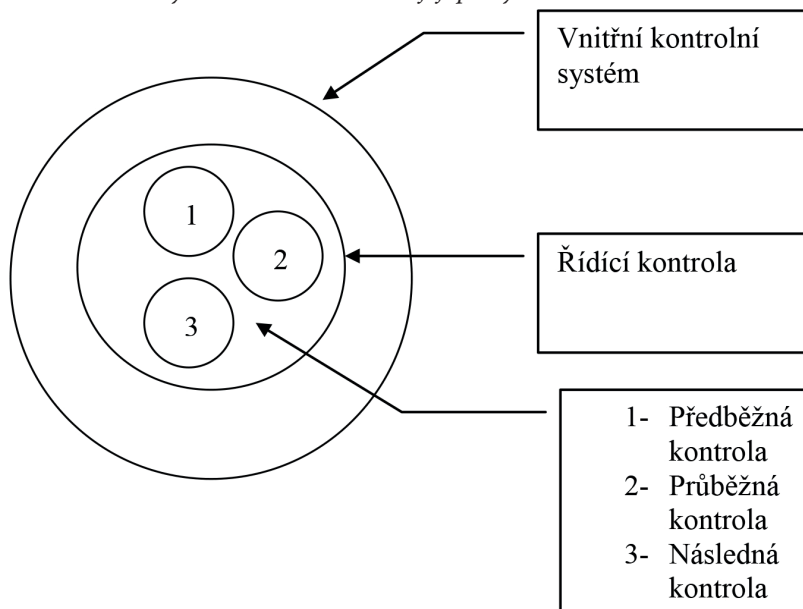
- vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné fungování veřejné správy,
- včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat všechna rizika vznikající a ohrožující účinné fungování veřejné správy,
- produkovat a podávat informace příslušným úrovním řízení o zjištěných nedostatcích a o přijímání opatření k jejich nápravě.

Vnitřní kontrolní systém se opírá o tzv. řídicí kontrolu.

14.1.5.2 Řídicí kontrola ve veřejné správě

Jádrem vnitřního kontrolního systému je řídicí kontrola. Vztah mezi vnitřním kontrolním systémem a řídicí kontrolou ukazuje obrázek.

Obr. 1 - Vnitřní kontrolní systém, řídicí kontrola a její prvky



Zdroj: Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Obrázek vlastní.

Podsystémem vnitřního kontrolního systému je **řídicí kontrola**. Je způsobem řízení, jak realizovat uvnitř orgánu veřejné správy *funkčně a procesně realizovat* vnitřní kontrolu. Z hlediska formy je řídicí kontrola realizována třemi základními způsoby, a to jako předběžná kontrola, průběžná kontrola a následná kontrola. Uvedené druhy kontrol jsou realizovány jak ve formě formální kontroly (účetní a dokumentační) tak i ve formě obsahové kontroly (auditu výkonnosti, jehož jádrem je sledování hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými zdroji.

K nezávislému provádění kontroly (resp. auditu) je uvnitř orgánu veřejné správy vytvářen funkčně nezávislý útvar interního auditu. Pokud se jedná o malou jednotku veřejné správy, pak se touto problematikou zabývá k tomu zvláště pověřený zaměstnanec, který je oddělený od řídicích výkonných struktur. Útvar interního auditu je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy, který zajišťuje jeho funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur. Příkladem jsou nezávislé útvaary inerního auditu ve strukturách jednotlivých ministerstev či krajských úřadů.

Funkcí interního auditu je provádět nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy. Zákon o finanční kontrole stanovuje obsah činností interního auditu. Ty jsou soustředěny na prověření, zda uvnitř orgánu veřejné správy jsou:

- všechny operace prováděny v souladu s právními předpisy (dokumentační audit),
- zda všechny údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje financování a hospodaření s ním (finanční audit),
- nastaveny auditní systémy, které prověřují a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy včetně vymáhání pohledávek a zajištění správy veřejných prostředků,
- činnosti orgánu veřejné správy realizovány hospodárně, efektivně a účelně (audit výkonnosti).

U organizačních složek státu a příspěvkových organizací mohou orgány veřejné správy ve své působnosti nahradit funkci interního auditu výkonem veřejnou správní kontroly. Stejně tak mohou učinit územní samosprávné celky (§ 29, odstavec 4 zákona o finanční kontrole).

Obce, které mají méně jak 15 tisíc obyvatel, mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dodatečných opatření, které dostatečně substituují činnosti útvaru interního auditu. Pokud však daná opatření nejsou účinná, je povinností obcí útvar interního auditu zřídit.

Útvar interního auditu formuluje nálezy ze svých zjištění do zprávy o výsledcích auditu. Tu předává bez zbytečného odkladu vedoucímu orgánu veřejné správy s doporučeními k přijetí opatření ke zdokonalení účinnosti fungování vnitřního kontrolního systému, k předcházení a zmírnění rizik ohrožujících fungování veřejné správy a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Výsledky interního auditu jsou souhrnně uváděny v roční zprávě, která je předkládána vedoucímu orgánu veřejné správy.

14.1.5.2.1 Předběžná kontrola

Předběžná kontrola ve veřejné správě je součástí řídicí kontroly. Její podstatou je, že je kontrolou ex ante. Je tedy provedena na počátku uvažované (plánované) aktivity. Na obsah, zaměření a subjekty předběžné kontroly ukazuje následující tabulka.

Tab. 7 - Předmět, obsah, zaměření a subjekty předběžné kontroly

Předmět předběžné kontroly	Obsah kontroly	Odpovědný subjekt
Audit výkonu ex ante	Kontrola hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti zamýšlené akce	Příkazci operací
Rozpočet	Kontrola rozpočtu	Správce rozpočtu
Účty	Kontrola účtů	Hlavní účetní, vedoucí zaměstnanec odpovědný za vedení účetnictví
Dokumenty	Kontrola souladu s právními předpisy	Správce rozpočtu, hlavní účetní, vedoucí zaměstnanec odpovědný za formálně správné vedení dokumentace

Zdroj: zákon o finanční kontrole (§ 26). Tabulka vlastní.

Jak je z tabulky zřejmé, předběžná kontrola má dvě základní formy. Je jednak kontrolou formální a jednak obsahovou kontrolou.

Z formálního hlediska na začátku plánované výdajové akce prověřujeme, zda připravený záměr a s tím související odpovídá veškerým právním a účetním náležitostem. Tato kontrola sleduje tedy procesní (formální) stránku).

Klíčovou je obsahová kontrola. Ta je zaměřena ekonomicky. Jejím výstupem je zjištění, zda plánované výdajové aktivity dávají ekonomický smysl, neboli jsou-li ekonomicky racionální (účelné), efektivní a hospodárné z hlediska zvoleného způsobu řešení. Protože obsahem tohoto postupu je auditování očekávaného stavu (výsledku), je tato předběžná kontrola ekonomických výsledků taktéž nazývána „auditem ex ante“.

Obsahem auditu ex ante je nákladově užitková analýza zamýšlených dopadů, kterou je ze zákona povinen realizovat vedoucí orgánu veřejné správy či vedoucí zaměstnanec veřejné správy. S použitím metod nákladově užitkové analýzy prověřujeme dopady zamýšlené akce a prověřujeme, zda přitom budou splněna kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Obsah a zaměření předběžné obsahové (ekonomické) kontroly ukazuje tabulka.

Tab. 8 - Obsahové zaměření předběžné kontroly

Předmět kontroly	Zaměření kontroly
Cíle	Kontrola zamýšlených a stanovených cílů uvažované akce
Předpoklady a rámcové podmínky	Kontrola analýzy předpokladů a rámcových podmínek
Kritéria pro hodnocení a výběr variant	Kontrola vhodnosti vymezených hodnotících kritérií
Varianty řešení	Posouzení adekvátnosti jednotlivých možných variant řešení
Náklady a přínosy	Kontrola kalkulace nákladů a přínosů jednotlivých variant
Rizika	Posouzení identifikace rizik a jejich ohrožení souvisejících s realizací jednotlivých variant

Zdroj: autor

V prvním kroku kontrolujeme cíle. Cíle jsou obrazem očekávaného (plánovaného) výsledku, který chceme dosáhnout. V rámci předběžné kontroly cílů hledáme odpovědi na tyto otázky:

- Pokrývají cíle plně předmětné řešení problému?
- Jsou cíle vzájemně na sebe navázané?
- Nedochozí k dublování (překrývání) stanovených cílů?
- Mají cíle jasně stanovená kritéria?
- Je možné cíle vyhodnotit?
- Jsou stanovené cíle reálné? Máme k jejich naplnění potřebné zdroje a další potřebné podmínky?

Při kontrole pokrytí řešeného problému cíli kontrolujeme, zda stanovené cíle pokrývají řešení daného problému natolik, že v případě, že cíle budou splněny, tak bude daný problém očekávaně vyřešen. Pokud tomu tak je, pak v závěrech předběžné kontroly konstatujeme, že stanovené cíle komplexně pokrývají řešení daného problému a že je předpoklad, že stanovený cíl (cíle) při jejich realizaci povedou k vyřešení existujícího problému.

V návaznosti na tento kontrolní krok prověřujeme kompatibilitu cílů. Protože cíle jsou myšlené (předjímané) stavy, k nimž vedou určité plánované činnosti, měli bychom tyto zamýšlené činnosti prověřit z hlediska návaznosti, a to zda jsou dané činnosti dostatečné (úplné) k realizaci cílů a zda na sebe potřebně časově a obsahově navazují. Pokud tomu tak je, konstatujeme v závěrech předběžné kontroly, že kontrolované cíle jsou kompatibilní. Nedodržení principu kompatibilitnosti cílů by se negativně projevilo v realizační fázi, a to neefektivním vynaložením zdrojů a časovými prodlevami. Zároveň bychom měli prověřit, zda jsou cíle formulovány jednoznačně, aby nedocházelo k jejich redundanci. Tím ex ante zabráňujeme případnému promrhávání vzácných zdrojů z důvodu nadbytečně neúčelného použití zdrojů. Při kontrole vyhodnotitelnosti cílů prověřujeme, zda formulované cíle můžeme dostatečně hodnotit.

V druhém kroku provádíme kontrolu analýzy předpokladů a rámcových podmínek. Podrobně prověřujeme, zdali byly vymezeny všechny subjektivní (např. připravenost personálu) a objektivní předpoklady (legislativa) a rámcové realizační podmínky. Pro subjektivní předpoklady platí, že jsou ze strany řídicích složek veřejné správy ovlivnitelné (např. možností přeškolení personálu). Objektivní podmínky jsou dány jako za daných podmínek nezměnitelné faktory, protože jsou nezávislé na vůli řídicích složek veřejné správy. Nelze je proto bezprostředně ovlivnit. Jsou to ale podstatné limitující determinanty, které tvoří vnější rámec pro realizaci cílů. Patří k nim například legislativní prostředí či rozpočtové omezení. V závěrech předběžné kontroly se proto konstatuje, zda jsou dané předpoklady a rámcové podmínky dostatečně komplexně vymezeny s ohledem na stanovené cíle a zda (ne)představují riziko pro realizaci cílů.

V třetím kroku provádíme kontrolu vhodnosti vybraných hodnotících kritérií. Kritéria jsou měřítka k hodnocení jednotlivých variant. Jejich smyslem je, abychom stejnými indikátory porovnali jednotlivé varianty. V tomto kontrolním aktu zjišťujeme, zda vybraná kritéria se vztahují k definovaným cílům tak, abychom mohli vybrat nejlepší variantu. Kládeme si přitom následující otázky a hledáme na ně v rámci předběžné kontroly odpovědi, jak ukazuje tabulka.

Tab. 9 - Prověření hodnotících kritérií

Prověřovaná stránka	Prověřující otázka	Závěr předběžné kontroly
Propojení kritérií se stanovenými cíli	Vztahují se kritéria ke stanoveným cílům?	
Kritéria jako hodnotící nástroj	Mají všechna kritéria stanovena měřící jednotky?	
	Umožňují daná kritéria objektivně hodnotit stanovené cíle a varianty?	

Zdroj: autor

Při předběžné kontrole stanovených kritérií hledáme odpovědi na uvedené otázky a s ohledem na zjištěný stav formulujeme závěry z předběžné kontroly.

Ve čtvrtém kroku kontrolujeme vhodnost uvažovaných jednotlivých variant řešení. Jedná se o rozhodovací proces, kdy z uvažovaných variant vybíráme na základě zvolených kritérií (kritéria) nejlepší variantu. Pro hodnocení variant lze použít různé metody. V rámci předběžné kontroly posuzujeme, které metody (resp. metoda) jsou nejvhodnější k výběru nejlepší varianty.

V rámci předběžné kontroly taktéž zjišťujeme, zda byla vypracována variantní řešení problému. Variantní řešení znamená, že vybíráme minimálně ze dvou variant, kdy bereme na zřetel tzv. nultou variantu (tj. ponechání existujícího stavu) a tu porovnáváme s variantou změnovou. Kontrolujeme, zda jsou navrhované varianty přiměřené k řešení problému a zda jejich výčet je relativně konečný a dostatečný s ohledem na možné způsoby řešení.

V pátém kroku provádíme kontrolu kalkulace nákladů a přínosů jednotlivých variant. Obsahové zaměření této předběžné kontroly ukazuje následující tabulka.

Tab. 10 - Zaměření předběžné kontroly při prověřování nákladů a přínosů

Zaměření kontroly	Předmět kontroly	Kontrolní otázky v rámci předběžné kontroly	Závěr z předběžné kontroly
Formální stránka	Dokumentace (projekty, plány)	Odpovídá daná dokumentace všem formálním náležitostem stanovených předpisů?	
	Účetní dokumentace	Jsou plánované náklady v souladu se zákonem o účetnictví?	
Obsahová stránka	Náklady a přínosy (užitky)	Prověřují kalkulační postupy principy hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji?	
	Hodnotící metody	Umožňují zvolené hodnotící metody náležitě hodnotit stanovené cíle a zpracované varianty?	
	Kalkulačně analytické postupy	Jsou použité postupy nákladové užitkové analýzy věcně správné?	

Zdroj: autor

Jak je zřejmé, kontrola nákladově užitkové analýzy se soustřeďuje na prověření jak formální, tak zejména obsahové prověření provedené nákladově užitkové analýzy. Klademe si přitom otázky a hledáme na ně odpovědi. Odpovědi zaznamenáváme a dokumentujeme jako součást závěru z předběžné kontroly.

V **šestém kroku** provádíme posouzení identifikace rizik a jejich ohrožení souvisejících s realizací jednotlivých variant. **Rizikem** rozumíme událost, která ohrožuje realizaci dané varianty či prováděné činnosti. Zákon o finanční kontrole ukládá vedoucímu orgánu veřejné správy povinnost provádět analýzu rizika a zajistit ochranu veřejných prostředků proti rizikům. Smyslem je provést identifikaci rizika, stanovit jeho závažnost (váhu), pravděpodobnost nastání rizika a odhadnout možné negativní důsledky. Na základě těchto informací pak vedoucí orgánu veřejné správy přijímá strategii k eliminaci rizika.

Celkové závěry z předběžné kontroly jsou důležitou informací pro vedoucího orgánu veřejné správy pro konečné rozhodnutí k realizaci uvažované akce. Po rozhodnutí k realizaci dané akce se provádí průběžná kontrola.

14.1.5.2.2 Průběžná kontrola

V průběhu realizace stanoveného cíle je prováděna průběžná kontrola. Za realizaci průběžné kontroly odpovídá vedoucí orgánu veřejné správy. Zajišťuje ji prostřednictvím svých podřízených vedoucích zaměstnanců organizačních útvarů nebo k tomu pověřených zaměstnanců, jejichž působností je provádění této kontroly. Průběžná kontrola může být z hlediska zaměření realizována jako formální kontrola či obsahová kontrola.

Průběžná formální kontrola je kontrolou, která sleduje administrativně dokumentační stránku realizovaných procesů. Její podstatou je tzv. audit souladu. Zjišťuje se, zda proběhlé procesy jsou korektní jak po stránce účetní, tak i po stránce dokumentační. O výsledcích této kontroly provádí kontrolující subjekt zápis.

Klíčovým druhem průběžné kontroly je kontrola obsahová, protože při ní sledujeme racionální ekonomickou stránku nakládání se zdroji. Zjišťujeme především, zdali jsou průběžně plněny ukazatele hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání se zdroji.

Průběžná kontrola je „rozložena“ v čase, čímž se rozumí, že v jednotlivých časových bodech zjišťujeme, zda jsou plněny plánované ukazatele. Pokud při kontrole zjistíme odchylku od plánovaného stavu, přijímáme opatření k nápravě. Plán průběžné kontroly může mít například následující formu.

Tab. 11 - Průběžná kontrola (kontrola plnění indikátorů stanovených cílů)

Kon- trolní časový bod t_i	Indikátory daného cíle C_i							Kontrolní závěr
	I_1	I_2	I_3	I_4	I_5	I_6	I_7	
t_1	Indi- kátor plněn.	Indi- kátor plněn.	Indi- kátor plněn.	Doba plnění nastává v čase t_2	Doba plnění nastává v čase t_2	Doba plnění nastává v čase t_2	Doba plnění nastává v čase t_2	Stanovené indikátory (ukazatele) jsou průběž- ně plněny.
t_2	Indi- kátor plněn.	Indiká- tor je plněn.	Indi- kátor není plněn.	Indi- kátor plněn.	Indi- kátor plněn.	Indi- kátor plněn.	Indi- kátor plněn.	Nutná korekce u indikátoru I_3 .

Zdroj: autor

Jak je zřejmé, průběžná obsahová kontrola je založena na monitorování indikátorů jednotlivých cílů. Kontrolující orgán v průběžné kontrole sleduje, nakolik jsou plněny stanovené ukazatele. Jak je zřejmé, v čase t_1 byly kontrolovány indikátory I_1 až I_3 . Průběžná kontrola nezjistila žádné závady v jejich plnění, jak konstatuje i závěr z protokolu průběžné obsahové kontroly.

V čase t_2 již nastává doba plnění indikátoru I_4 a indikátoru I_5 . Proto byly zahrnuty do průběžné kontroly. Průběžná kontrola nezjistila u nich žádné odchylky. Problém však nastal v plnění indikátoru I_3 . Kontrola zjišťuje odchylky od plánovaného stavu, odhaluje příčiny a formuluje doporučení pro vedoucího orgánu veřejné správy k přijetí opatření vedoucí k nápravě zjištěného stavu.

14.1.5.2.3 Následná kontrola

Následná kontrola je kontrolou ex post. Je kontrolou, která následuje po zjištěních průběžné kontroly. Proto také rozlišujeme obdobné formy následné kontroly, jako je tomu v případě průběžné kontroly. Průběžná kontrola může být proto realizována jako formální či jako kontrola obsahová.

Následná kontrola může být prováděna ve dvou stupních:

- a) jednostupňová kontrola zjišťuje, zda byla učiněna náprava nedostatků z předchozí průběžné kontroly

- b) dvoustupňová kontrola, která je kontrolou, kdy po realizaci prvního stupně následné kontroly, jímž je kontrola odstranění nedostatků zjištěných při průběžné kontrole, se provádí další kontrola. Ta je svým obsahem totožná s průběžnou kontrolou. Následnou kontrolu druhého stupně můžeme proto označit pojmem „nadstavbová“ kontrola. Je to vlastně průběžná kontrola, avšak organizačně, personálně a časově prováděna tak, že jsou k její realizaci využity kapacity následné kontroly. Tím může být dosaženo úspory nákladů.

Po skončení dané aktivity provádíme závěrečnou kontrolu. Závěrečná kontrola je „kontrolou kontroly ex ante“. Smyslem závěrečné kontroly je zjistit, zdali byly splněny stanovené cíle. Informace z této kontroly využíváme jako informační zdroje pro zefektivnění řízení veřejné správy.

Otázky a úkoly:



- Objasněte systém kontroly v ČR!
- Jste asistent poslance. Máte přednášku na střední škole, kde máte studentům vysvětlit význam politické kontroly veřejné správy.
- Jaké jsou možnosti laické kontroly (kontroly ze strany veřejnosti) ve veřejné správě? Nesouhlasíte s rozhodnutím či postupem kraje (případně obce, ministerstva - vyberte), jak využijete své možnosti?
- Jste představitelem NKÚ. Máte obhájit rozsah svých pravomocí před poslaneckou sněmovnou. Jaké argumenty použijete? Je nějaká působnost, která by měla být rozšířena?
- Co kontroluje ÚOHS? Jaká je role ÚOHS ve věci zadávání veřejných zakázek?
- Prostudujte si podrobně zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a charakterizujte, jak tento zákon řeší problém vnitřního kontrolního systému v ČR.
- Co si představujete pod cílem zákona č. 320/2001 Sb. « vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné fungování veřejné správy »?
- Jste v čele útvaru interního auditu kraje nebo města (zvolte dle vlastního uvážení). Jaké jsou vaše pravomoci? Co je předmětem vaší práce?
- Jste vedoucí zaměstnanec ministerstva. Týká se vás zákon o finanční kontrole? Pokud ano, jak?
- Máte podezření na korupci v konkrétní instituci veřejné správy (zvolte). Jaké jsou vaše možnosti z hlediska kontrolního systému u zvolené instituce?

- Jak je chápáno « riziko » v zákonu o finanční kontrole? Jaké mají povinnosti vedeoucí zaměstnanci?
- Proč se provádí následná kontrola?

SHRNUTÍ KAPITOLY

V této kapitole jsme se zabývali problémem kontroly ve veřejné správě. Kontrola veřejné správy může probíhat jak « vně » (veřejností, Poslaneckou sněmovnou, Nejvyšším kontrolním úřadem, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže) tak i vnitřními mechanismy veřejné správy. V takovém případě hovoříme o vnitřním kontrolním systému veřejné správy, v jehož rámci vedoucí orgánu veřejné správy musí provádět tzv. řídicí kontrolu, která se z časového hlediska skládá z předběžné kontroly, průběžné kontroly a následné kontroly. Povinnost provádět tuto kontrolu stanovuje vedoucím zaměstnancům orgánu veřejné správy zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Kontrolní systém ČR	Externí kontrola veřejné správy	Interní kontrola veřejné správy
Kontrola ze strany Poslanecké sněmovny	Laická kontrola	Nejvyšší kontrolní úřad
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	Vnitřní kontrolní systém veřejné správy	Rídicí kontrola
Audit výkonu	Předběžná kontrola	Následná kontrola
Průběžná kontrola	Riziko	

Použitá literatura:

- BENCO, J. – KOMODA, J. – NEMEC, J.: *Kontrola vo verejnom sektore*. Banská Bystrica, UMB, 2001
- NEMEC, J. – OCHRANA, F. – PAVEL, J. – ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- REKTORIK, J. – ŠELESOVSKÝ, J. A KOL.: *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Ekopress, Praha, 2003.
- Zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- Zákon č. 166 ze dne 20. května 1993 o Nejvyšším kontrolním úřadu

15 PRÁVO NA PŘÍSTUP K INFORMACÍM VEŘEJNÉ SPRÁVY

Špaček David

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je uvést do problematiky práva na informace a ochrany osobních údajů. Legislativa upravující svobodu informací má představovat jeden z nástrojů demokratizace veřejné správy a může napomáhat praktickému uplatňování principů otevřenosti a průhlednosti, které bývají uváděny jako charakteristiky tzv. dobrého vládnutí (good governance).

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

ÚVOD

Záruky zákonnosti ve veřejné správě lze obecně charakterizovat jako soubor právních prostředků sloužících k zajištění dodržování principu zákonnosti, případně k obnovení právního stavu a zajištění zákonné realizace norem správního práva a výkonu veřejné správy v případě, že byl princip legality porušen. Záruky zákonnosti jsou prostředky právními a musí jít vždy výlučně o mechanismy, které právo zakotvuje a upravuje. V dodržování principu zákonnosti mohou však napomáhat i další – mimoprávní – faktory jako etika, náboženství apod. (Frumarová, 2005).

Záruky zákonnosti ve veřejné správě se jako celek vztahují jak na tzv. vnitřní činnost veřejné správy, kdy k případnému porušení práva dochází výlučně v činnosti správních orgánů, tak na tzv. vnější činnost, kdy k porušení práva dochází navíc i v chování subjektů, které jsou adresáty povinností správněprávního charakteru, či jinak vyjádřeno adresáty veřejnosprávního působení. Právní záruky zákonnosti ve veřejné správě plní několik základních funkcí (Frumarová, 2005):

- a) **Funkce preventivní a motivačně-stimulační** - jde o takové právní záruky, které již buď pouhou svojí existencí v právu, či řádnou a účinnou realizací příslušným subjektem, zabezpečují dodržování a respektování principu zákonnosti a působení jako určitý motiv či stimulace na všechny zúčastněné subjekty (jak správní orgány, tak adresáty), aby tento princip zachovávaly a neporušovaly;
- b) **Funkce nápravná, právoobnovující** - tyto právní záruky zajišťují nápravu v případě, kdy již nastal protiprávní stav porušením principu zákonnosti ze strany některého subjektu, jejich funkcí je obnovit právní stav a zajistit zákonnou realizaci norem správního práva a zákonný výkon veřejné správy, tedy opětovně dodržování principu zákonnosti, přičemž lze dále rozlišit dvě základní skupiny těchto záruk: buď obnovení právního stavu zajistí subjekt jiný, odlišný od porušitele, nebo je vázán k nápravě přímo porušitel zásady zákonnosti;
- c) **Funkce reparační** - tyto právní záruky zpravidla nastupují v případech, kdy už určitému subjektu vznikla škoda právě v důsledku porušení zásady legality a vzniku protiprávního stavu, a zajišťují tak náhradu či odstranění této škody, čímž též zpětně motivují porušitele (neboť je to zpravidla on, kdo nese náklady náhrady škody), aby již v budoucnu princip zákonnosti neporušoval;
- d) **Funkce represivní, příp. donucovací** - tyto právní záruky v sobě kromě prvku znovuoobnovení právního stavu a zásady zákonnosti obsahují i určitý prvek represe či donucení.

Jako nejvýznamnější záruky zákonnosti ve veřejné správě, které jsou zakotveny v českém právu a které se vzájemně doplňují, můžeme vymezit zejména tyto (Frumarová, 2005):

1. kontrola veřejné správy,
2. ochrana před nezákonnými právními předpisy a vadnými individuálními správními akty,
3. uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností,
4. přímé donucení ke splnění právní povinnosti,
5. právo na přístup k informacím,
6. petice a stížnosti,
7. trestní, příp. disciplinární odpovědnost úředníků a pracovníků ve veřejné správě,

8. Veřejný ochránce práv,
9. ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy.

Níže se budeme zabývat právem na informace. Disciplinární odpovědnosti úředníků se dotkneme v přednášce o právním postavení úředníků v ČR. Ostatní nástroje jsou rozvedeny buď v předmětu Správní proces anebo Kontrola ve veřejném sektoru.

15.1 PRINCIP OTEVŘENOSTI A PRŮHLEDNOSTI A LEGISLATIVA „FOI“

Pro účely studia vyjdeme z definice principu otevřenosti a průhlednosti, jak je vymezen v dokumentu *European principles for Public Administration* (OECD 1999). Otevřenost zde znamená snahu zpřístupnit veřejnou správu pro vnější kontrolu její činnosti, respektive nečinnosti. Průhlednost je definována jako možnost „skrz naskrz prohlédnout“ činnosti veřejné správy právě v rámci otevřenosti. Oba tyto principy jsou navzájem propojeným nástrojem obecné zásady rule of law, ale také zásady rovnosti před právem a zásady odpovědnosti institucí veřejné moci.

Bílá kniha o evropském vládnutí v rámci ohraničování slova otevřenost říká: Instituce by měly pracovat otevřeněji (*in a more open manner*). Spolu s členskými státy by měly aktivně komunikovat o tom, co je úkolem EU a jaké rozhodnutí přijímá. Měly by přitom užívat jazyk, který je dostupný a srozumitelný všeobecné veřejnosti, což Komise považuje za obzvlášť důležité pro to, aby byla posílena důvěra v komplex institucí (*confidence in complex institutions*). Otevřenost je zde spojena s *principem participace*, který je zde vymezen následovně: Kvalita, relevance a účinnost politik EU podle Komise záleží na rozšíření participace na celém řetězci politik - od tvorby koncepce až po její implementaci. Účast je zde opět nástrojem k posílení důvěry - zde v konečný výsledek politik a v instituce, které politiky vykonávají (*which deliver policies*). Komise zde zdůrazňuje, že participace záleží především na ústředních vládách, které by měly následovat „inkluzivní přístup“ (*inclusive approach*) v rámci rozvíjení a implementování politik EU. Je tak zdůrazněno právo intenzivní účasti ve veřejné správě). Cílem je zesílit kulturu konzultací a dialogu (*reinforced culture of consultation and dialogue*).

Zmíněný dokument *Open Government - Fostering Dialogue with Civil Society* vyznamenává principy, které představují podle tvůrců tohoto dokumentu základy, na kterých je budována otevřená vláda (*open government*). Za tu je označena vláda, která je přístupnější, více reagující a průhlednější ve své činnosti (*more accessible, responsive and transparent in its operations*). Za klíčové přitom tento dokument považuje následující tři principy:

- *odpovědnost* - ve významu možnosti identifikovat a dovolávat se odpovědnosti zaměstnanců za jejich činnost;
- *průhlednost*, která vyžaduje, aby byly veřejnosti dostupné spolehlivé, relevantní a včasné informace týkající se aktivit vlády;
- *otevřenost*, požadující, aby vláda naslouchala občanům a podnikatelům a brala v úvahu jejich návrhy v procesu vytváření a implementování veřejných politik.

Propojení principů otevřenosti a transparentnosti je patrné například v ustanoveních portugalské ústavy (ve znění revize z roku 1997). Právo na přístup k informacím je zde součástí druhé kapitoly nazvané „Práva, svobody a garance politické participace“ - článek 48 vedle práva občanů na účast v politickém životě a na správě veřejných záležitostí garantuje právo všech Portugalců na objektivní objasnění aktů státu a ostatních veřejnoprávních korporací, jakož i právo být informováni vládou a úřady o řízení veřejných záležitostí. Tento článek je dále rozvinut ustanovením odstavce 1 článku 268, který však přiznává pouze občanům právo, aby je na jejich žádost veřejná správa informovala o průběhu všech řízení, na nichž mají bezprostřední zájem a jež se jich týkají spolu s jejich právem, aby jim bylo sděleno konečné rozhodnutí těchto řízení.

Princip otevřenosti a průhlednosti souvisí také s tvrzením Dahla (2001, s. 91): „*Možnost získat poučené porozumění veřejných záležitostem není jen součástí definice demokracie. Je to požadavek na demokracii.*“ (Whyte a Macintosh, s. 2). K **průhlednosti** bývá někdy přidáno adjektivum **politická**, protože je tento pojem využíván i v oblasti teorie informatiky, kde vyjadřuje udržování iluze kyberprostoru. Význam průhlednosti ve smyslu informatiky nesmí být z pochopitelných důvodů charakteristický právě pro termín politické transparentnosti. Nesmí být vytvořena a udržována iluze o fungování veřejné správy, nýbrž zajištěna pravdivost stavu.

Princip otevřenosti a průhlednosti a především jeho praxe ovlivněná právem na informace souvisí s některými **prvky učení o veřejné správě Maxe Webera**, především s nedostatky v praxi byrokracie, kterých si byl vědom. Důležitost zaručení, ochrany a monitoringu práva na informace je významná především proto, že „převahu zasvěcených profesionálů se každá byrokracie snaží ještě zesílit utajením svých znalostí a záměrů. Byrokratická správa má vždy tendenci být správou s vyloučením veřejnosti. Byrokracie skrývá své vědění a své konání před kritikou, jak jen může... Pojem „úřední tajemství“ je její specifický vynález a ona nic nefedruje tak fanaticky jako tuto manýru, třebaže v mnoha oblastech činnosti vůbec není věcně zdůvodněna“ (Weber, 1997, s. 85).

S ohledem na možné problémy otevřenosti autoři dokumentu *Modernising Government* (OECD, 2005, s. 35) upozorňují, že „historie otevřenosti ve vládě je velmi mladá, zatímco historie tajemnosti je stará staletí. Balancování potřeby chránit legitimní národní bezpečnostní zájmy a potřeby veřejné kontroly vládních aktivit bylo vždy výzvou a v současnosti je výzvou stále aktuálnější.“ Na straně 37 citovaného dokumentu je uvedena tabulka, která ukazuje vývoj legislativy FOI (freedom of information) v členských státech OECD, který ukazuje, že na významu tato oblast nabývala až od 80. let dvacátého století a především potom v následujícím období od let devadesátých. **Snahy zabezpečit širší přístup k informacím samy o sobě vládu podle nich více neotevívají nebo neuspokojují poptávku, pokud nejsou doprovázeny ekvivalentními snahami zabezpečit kvalitu veřejných informací.**

Otevřenost a průhlednost v praxi vždy významně určuje - především limituje - veřejnost, resp. utajení některých informací. Charakter veřejnosti nebo neveřejnosti informací v praxi řady současných demokratických států ovlivňuje oblast FOI (*freedom of information*).

Právní předpisy, které obsahují normy zakládající přístup k určitým informacím, jsou považovány za jeden z nástrojů k vdechnutí života principu otevřenosti a průhlednosti. Princip otevřenosti a průhlednosti a s ním i právo na přístup k veřejným informacím jsou pokládány za důležité předpoklady naplňování jiných principů, které **vycházejí ze slov demokracie či demokratizace** (a staví na myšlenkách **principu participace**) - „proces demokratizace vyžaduje účast veřejnosti na informované diskusi k záležitostem veřejného zájmu ... (a) požaduje též, aby měli občané nástroje ke kontrole správy k podpoře její efektivnosti a zabránění korupce.“ (Swedish Ministry of Justice). Například Tuháček a Korbel (2005, s. 48) potom tvrdí, že „široký přístup k informacím je velice vhodným prostředkem kontroly veřejné správy ze strany veřejnosti, a tím i jedním z prostředků zdokonalování jejího chodu. Navíc je zřejmé, že bez zakotvení co nejširšího přístupu k informacím není možné, aby se kterýkoli občan stal plnohodnotným partnerem.“ Kužílek a Žantovský, iniciátoři prvního obecného českého zákona o svobodném přístupu k informacím, zdůrazňují **aspekt posílení racionálnosti** činností veřejné správy - „Rozvoj praktických činností spojených s přístupem k informacím působí na veřejnou správu iniciačně a katalyzáčně... Nutí totiž k ujasnění povahy informací, jejich toků, charakteristik, významu a toho, jak se s nimi nakládá... Svoboda informací usnadňuje identifikaci problémů v oblasti vzdělanosti pracovníků, pořádku v agendě, znalosti právních souvislostí vlastní práce.“ (2002, s. 127).

Legislativní zakotvování práva na přístup k informacím není fenoménem nikterak starým. I když bylo právo na přístup k dokumentům vlády regulováno poprvé ve Švédsku v roce 1766 (*Freedom of the Press Act*⁶¹) (tedy o něco dříve, než byla přijata

61 Obsah zmíněného švédského právního předpisu však nelze v práci posoudit, protože není k dispozici. Autor se jeho anglický překlad snažil získat na základě elektronické žádosti úřadu švédského parlamentu, na který však nebylo odpovězeno.

francouzská Deklarace práv člověka a občana) tento moderní trend otevírání vlády prostřednictvím určitých druhů informací je uskutečňován v západních demokraciích až v druhé polovině 20. století. Výjimkou je také Finsko, které bylo v době přijetí švédské legislativy z 18. století součástí tohoto státu. V USA prošla tato legislativa úspěšně kongresem až v roce 1966.

Ve většině západních zemí bylo přijetí legislativy FOI podmíněno negativní kritikou stavu tajemnosti vlády a vládnutí, jejich neprůhledností a neotevřeností občanům a občanské společnosti, což vede k vytváření tzv. **demokratického deficitu**, tzn. stavu, kdy existuje rozdíl mezi politicky proklamovanými cíli a praxí, která není v souladu s očekáváními konstituentů veřejné moci, že proklamované cíle budou splněny. V transformujících se postkomunistických zemích střední a východní Evropy sehrál v oblasti vytváření a přijímání této legislativy patrně větší úlohu faktor módy podobných právních předpisů, který ovlivnil významně i často nedostatečnou fázi přípravy této legislativy, která se promítla i do její praxe.

Ačkoli je právo na přístup k informacím označováno za jedno z velmi důležitějších práv v stále se rozvíjející demokracii, není často výslovně součástí základních zákonů států, které ve svých ústavách definují fundamentální práva člověka a občana a abstraktně odkazují na principy demokracie. Ústavy demokratických států však většinou obsahují vedle práv souvisejících s právem na přístup k informacím (zejména právo svobody projevu) základní limity práva na přístup k informacím, jimiž je zejména právo na ochranu soukromého života, a též právo na soudní či jinou nezávislou ochranu právními předpisy zaručených práv, a rovněž zákaz jakékoli diskriminace, tzn. rovněž ve vztahu subjekt-adresát veřejné správy.



Otázky a úkoly:

- Shrňte filozofii principu otevřenosti a průhlednosti veřejné správy. Co se v návaznosti na požadavky, které tento princip stanovuje, očekává od veřejné správy?

15.2 CÍLE PRÁVNÍ ÚPRAVY VEŘEJNÝCH INFORMACÍ

Obecným cílem právních předpisů, které upravují právo na přístup k veřejným informacím, je na základě ústavních zmocnění či ústavních principů a hodnot upravit a konkretizovat právo na přístup k informacím určitých (nikoliv všech) orgánů veřejné moci. Ustanovení těchto právních předpisů mají v prvé řadě vymezit okruh veřejných informací a upravit postup potřebný k jejich získání.

Velmi široké vymezení účelu nalezneme například v irském zákoně o svobodně informací (*Freedom of Information Act* z roku 1997), který vymezuje svůj účel následovně:

- umožnit, aby veřejnost získala v souladu s veřejným zájmem a právem na soukromí co možná nejširší přístup k informacím úřadů,
- umožnit veřejnosti, aby byly osobní údaje, které se k nim vztahují a se kterými úřady disponují, opravené,
- stanovit nezbytné výjimky z práva na přístup k informacím,
- umožnit osobám asistenci k zabezpečení realizace práva na přístup k informacím,
- poskytnout nástroje k nezávislému přezkoumání jak rozhodnutí úřadů, tak i jejich činnosti související s naplňováním tohoto zákona,
- pro tyto účely zřídit úřad informačního komisaře a definovat jeho funkce,
- zajistit, aby veřejné úřady publikovali určité informace, relevantní pro účely tohoto zákona,
- a také novelizovat zákon o úředních tajemstvích a stanovit jiné související věci.

Samotná právní úprava veřejných informací by měla splňovat požadavky kladené obecně na kvalitní tvorbu zákonů, zejména požadavek přesnosti, jasnosti, srozumitelnosti a nerozpornosti. V řadě případů legislativy z oblasti FOI se ustanovení této legislativy vztahují paradoxně k vymezením informací neveřejných. Účel legislativy, která upravuje přístup k veřejným informacím, předpokládá vymezení veřejných informací. Na základě analýzy vybraných právních předpisů lze tvrdit, že řada právních předpisů z oblasti FOI definuje veřejné informace velmi obecně, a to především ve propojeném vztahu k povinným subjektům, které mají po přijetí zákona a nabytí jeho účinnosti povinnost zveřejňovat veřejné informace. Často však tato obecnost není blíže specifikována a veřejnost informací je třeba posuzovat vzhledem k široké množině výjimek, které zakládají neveřejnost informací (tzn. je nutné najít tzv. negativní právní definici veřejné informace).

Skupinu neveřejných informací představují takové údaje, které samotné zákony upravující obecný rámec přístupu k informacím, a také speciální zákony, které je rozvádějí, ze své působnosti osvobozují, nebo které označují kategorickou právní normou za neveřejné. **Různorodost omezení práva na přístup k informacím může někdy vést až k legislativní nepřehlednosti či vzájemnému odporování si některých ustanov-**

vení právních předpisů v právním řádu, avšak i uvnitř samotných zákonů, což může znemožňovat snahy po jednotné interpretaci ustanovení těchto zákonů. Řešení potom náleží judikatuře ústavních či jiných příslušných soudů nebo novelizaci právního předpisu. Různorodost v oblasti neveřejných informací klade také zvýšené nároky na související vzdělání všech úředníků veřejné správy a politických zástupců, kteří s informacemi veřejnými i neveřejnými přijdou do styku. Vede rovněž k požadavkům na kvalitu právních informačních systémů, které mají zaměstnanci i veřejnost k dispozici. Zvyšuje nároky na informovanost adresátů veřejné správy (občanů, podnikatelských subjektů, neziskových organizací atp.).

Skupinu **neveřejných informací** představují ve všech vybraných státech takové údaje, které samotné zákony, které upravují obecný rámec přístupu k informacím, a také speciální zákony, které je rozvádějí, ze své působnosti osvobozují. V demokratických státech nemůže být omezení práva na přístup k informacím opodstatněno jinými, než zákonnými důvody. Tento požadavek vyplývá rovněž z obecně uznávaných principů ústavního práva. Platí rovněž zásada, že pokud pouze část požadovaných dokumentů patří do výjimek z práva na přístup k informacím, část zbývajících má být vždy veřejná, tzn. má být po splnění právními předpisy předpokládaných náležitostí zpřístupněna. Je také uznávána zásada odmítnout zpřístupnění informací, které se vztahují ke třetí straně („third party information“). Třetí stranu zákony definují jako jakoukoli osobu, skupinu osob nebo organizaci, která se liší od osoby, jež podala žádost o informace.

Mezi neveřejné informace se standardně řadí **osobní údaje**. Z irského právního předpisu je patrné, že tento právní předpis v sobě zahrnuje i úpravu osobních údajů a ochranu nakládání s nimi (jejich získávání, skladování, změnu či vymazání a zpřístupňování). Ta je v řadě zemí upravena právními předpisy speciálními. Je tomu tak i v ČR, kde zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů definuje (v § 4) osobní údaje následovně:

- a) **osobním údajem** jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu,
- b) **citlivým údajem** osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a genetický údaj subjektu údajů; citlivým údajem je také biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů.

S ohledem na neveřejnost informací může vyvstat otázka, zda-li není účelem těchto právních předpisů spíše než otevřenost zakotvení uzavřenosti, či spíše než právo na informace vytvoření právního základu pro zákazy informování o činnostech veřejné moci. S tím souvisí i diskuze ohledně tvrzení Webera o přirozené tendenci byrokracie být tajemná, která je relevantní i s ohledem na případnou neveřejnost **různých druhů podkladů** pro konečné rozhodnutí. Tyto podklady se přitom mohou vztahovat k právu na dobrou správu, jak jej vymezuje například Charta základních práv EU. U těchto výchozích materiálů rozhodování však **může být legislativou svobody informací zakotvena neveřejnost** (může tedy dojít k určitému paradoxu), čímž je limitována také participace v procesu přijímání rozhodnutí, respektive její informovanost.

Například bulharský zákon ve svém odstavci 14 řadí do příkladů informací, jejichž veřejnost může být omezena, zahrnuje také názory a doporučení připravené úřadem nebo pro úřad, a dále také zprávy a konzultace a to pro oblast přípravných prací na právních předpisech (podobné ustanovení je součástí článku 20 irského obecného zákona, který zakotvuje právo na přístup k informacím). Zákon o otevřenosti vládních aktivit Finska na základě ustanovení části 5 nezahrnuje pod definici úředních dokumentů například také poznámky osob ve službě úřadu nebo osob zmocněných úřadem a takové návrhy dokumentů, které ještě nebyly zveřejněny pro účely prezentace nebo jiného rozhodnutí, či dokumenty obstarané pro účely vnitřního vzdělávání, opravu informací nebo jiným podobným vnitřním aktivitám úřadu. Finský právní předpis mezi utajené úřední dokumenty řadí také informace, které jinak mohou posloužit benchmarkingu - „dokumenty obsahující informace o činnosti a profesním tajemství státu, municipality či jiných veřejných korporací nebo korporace, instituce či orgánu soudu nebo jiného vykonavatele práva, a také dokumenty obsahující podobné informace, pokud by přístup způsobil ekonomickou ztrátu těmto subjektům nebo posílil rivalitní pozici jiné veřejné korporaci nebo fyzický osobě provozující stejnou nebo rivalitní činnost, nebo by omezoval příležitost veřejného korporace, nebo korporace, instituce či jinému orgánu soudu nebo jiného vykonavatele práva pro získávání finančních prostředků, investování, financování nebo dluhovou službu za příznivých podmínek.

Také **procedurální náležitosti práva na přístup k informacím mohou být v rozporu s principem otevřenosti a průhlednosti** - kvůli různé míře konkretizace požadavků na žádost o informace, zakotvení dodržování lhůt pro poskytování informací a jejich nedodržování bez existence sankcí v zákonu, obecně vymezené oblasti poplatků za informace, kdy se jednotlivé poplatky mohou významně a neodůvodněně lišit mezi úřady, diskreční pravomoci úředníků (jejich volné uvážení v případě řešení konkrétního případu) a s tím souvisejícím prostorem pro korupční jednání atd.

V praxi **nejde pouze o zakotvení práva na informace v právním řádu. Důležitější je rovina realizace tohoto práva**, tzn. především aktivita, nikoliv pasivita, na což bývá často zapomínáno. Může být vytvořen perfektní právní rámec svobody informací, avšak jeho účinnost může být nulová či mizivá. Z komentářů situace svobody informací vyplývá, že **v praktickém naplňování práva na informace se může objevit dalších řada překážek**, které se objevují **jak na straně subjektů veřejné správy, tak na straně adresátů**.

U vykonavatelů veřejné správy bariéry souvisí mimo jiné s kvalifikací úředníků v oblasti svobody informací. Stejná komplikace informační praxe se objevuje i na straně občanů, což reflektují také poměrně nízké statistiky zohledňující počet žádostí o informace v některých zemích či regionech. Problémem je také nezájem veřejnosti podílet se na věcech veřejných rovněž kvůli nedůvěře v zastupitelské orgány a orgány veřejné správy, který se projevuje mimo jiné také nízkou účastí ve volbách, která volá též po otázkách legitimity orgánů demokracie. Tento nezájem občanů může být následkem vnímání politické praxe v zemi charakterizované neochotou úředníků, kteří často ve vztahu k občanům ještě uznávají princip “Náš úředník, náš pán.” na místo moderně chápané veřejné správy jako služby veřejnosti, což rozšiřuje demokratický deficit a brzdí snahy po demokratizaci. Brzdou může být také korupce. Některé problémy praxe svobody informací a tedy také i výzvy pro její nápravu jsou patrné i z výročních zpráv informačního komisaře Kanady.⁶² Ten ve svých zprávách vyjmenoval následující problémy kanadské federální praxe, kterou zakotvil již zákon z roku 1983:

- nedodržování lhůt,
- politický vliv na státní službu (obavy úředníků, cenzura),
- nekvalitní informační management,
- některé materiály jsou jen v el. podobě na HD úředníků,
- tradiční neochota uchovávat záznamy o nařízeních ministrů či záznamy o diskusích, které odůvodňují konečné rozhodnutí,
- neadekvátní tréninkové kurzy,
- 2001: během 18 let účinnosti zákona došlo pouze ke „skromnému“ využití práva na přístup k informacím,

62 Postavení tohoto úředníka je vymezeno federálním zákonem Kanady z roku 1983 Access to Information Act.

- unreasonable fees (informační zlaté doly),
- nedostatečná komunikace s žadatelem k objasnění a napravení nedostatečných žádostí,
- neexistence alternativních formátů (accessibility),
- nedůvěra v zákon na všech úrovních vlády i u parlamentu.

Mladou praxi zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím do roku 2001 shrnuli Kužílek a Žantovský (2002, s. 128). Zákon je komentován v poslední kapitole. „Tam, kde se povinné subjekty z jakéhokoli důvodu informace poskytnout zdráhají, mají k dispozici celou škálu úhybných manévrů a zdržovacích taktik, které odporují duchu zákona a v řadě případů i jeho literě.“ Podle jejich názoru se jednalo především o: a) vyžadování přemrštěných úhrad za „vyhledávání“ informace, které úřad má anebo může mít k dispozici, b) nadužívání institutu „obchodního tajemství“ k zadržování informací, které buď obchodním tajemstvím nejsou, anebo nemohou být chráněny, protože jde o použití veřejných prostředků, c) nadužívání institutu „ochrany osobních údajů“ k zadržování informací o veřejném působení fyzické osoby, c) odmítání žádostí o poskytnutí informací s odůvodněním, že úřad není povinným subjektem ve smyslu zákona, d) odmítání poskytnout dostupnou část informace, jejíž část tvoří chráněné informace; a e) ignorování zákona s vědomím, že většinou nebude uplatněna žádná sankce za jeho porušení.

Některé **problémy praxe svobody informací** a tedy i výzvy pro její nápravu jsou patrné z **výročních zpráv kanadského informačního komisaře**. Postavení tohoto úředníka je vymezeno federálním zákonem Kanady z roku 1983 o přístupu k informacím (*Access to Information Act*). Tyto výroční zprávy mohou podnítit srovnávací analýzy praxe v jiných zemích, ve kterých se mohou objevit podobné problémy. Tyto problémy mohou být rovněž relevantní součástí života práva v zemích post-komunistických. Blíže se k těmto zprávami budeme zabývat v přednášce.

Otázky a úkoly:

- Co je cílem obecných zákonů upravujících právo na přístup k veřejným informacím.
- Jaký je potenciál a jaké překážky tohoto nástroje?
- Jak jsou v ČR definovány osobní údaje? Využijte i definice Úřadu pro ochranu osobních údajů (viz e-čítanka k přednášce).



- Jaká práva a povinnosti při zpracování osobních údajů stanovuje český zákon o ochraně osobních údajů? (informace k zodpovězení této otázky naleznete především v následujícím ustanovení tohoto zákona: § 4 e), f), m) a n), HLAVA II)
- Co ukazuje monitoring práva na informace kanadského informačního komisaře, v čem může být jeho přístup inspirativní/neinspirativní pro českou praxi. Věnujte se metodě, kterou kanadský informační komisař používá pro hodnocení praxe. Jaké problémy vymezuje kanadský informační komisař v současné zprávě o jeho ročním hodnocení? (viz http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra.aspx).

15.3 AKTIVNÍ POVINNOST ZPŘÍSTUPNIT INFORMACE A JINÉ NÁSTROJE PRO SNAŽŠÍ REALIZACI PRÁVA NA PŘÍSTUP K VEŘEJNÝM INFORMACÍM

Přístupy jednotlivých právních norem rozeznávají dva typy povinností spojených se zpřístupňováním informací. Veřejné informace jsou na základě příslušných legislativ zpřístupňovány buď na žádost fyzických či právnických osob (pasivní povinnost zpřístupnit) nebo je u určitých druhů informací stanovena povinnost je zpřístupnit ex officio (aktivní povinnost zpřístupnit). Níže se dotkneme především aktivní povinnosti zpřístupnit veřejné informace a jiným nástrojům, které legislativa často zakotvuje a které usnadňují právo na přístup k veřejným informacím.

15.3.1 Metadata a jejich aktualizace

Právní předpisy vybraných států ukládají povinným subjektům vytvořit tzv. metadata (metainformace), tj. informace o informacích.

K usnadnění přístupu občanů k informacím v Bulharsku měly být zřízeny administrativní struktury a veřejné registry všech dokumentů držených a generovaných ústřední a lokální vládou, zahrnující i tzv. klasifikované informace, tzn. informace z různých důvodů utajené. Bulharský zákon o právu na přístup k informacím rovněž stanovuje povinným subjektům vydat materiály vysvětlující podstatu práva na přístup k informacím a procedury předepsané tímto právem.

Podobnou funkci jako výše uvedené mají plnit v Irsku zákonem předpokládané referenční knihy veřejných úřadů, registry dokumentů institucí Evropské unie či dokumenty předpokládané návrhem zákona Bosny a Hercegoviny nebo Jihoafrické republiky. Vedoucí jednotlivých úřadů ve Spojených státech amerických výslovně zakotvenou povinnost vydávat tyto pomocné materiály nemají. Na požádání je však musí předložit.

Rozdíl lze spatřit v tom, že irský zákon na rozdíl od některých ostatních předpokládá aktualizaci těchto povinných metainformačních publikací alespoň každé 3 roky. Tato aktualizace je charakteristická i pro Kanadu či Hong-Kong, kde mají být podobné dokumenty povinnými subjekty publikovány periodicky, nejméně každoročně. Právní předpis Hong-Kongu však jde dále, když v praví, že kdykoli se služba pro veřejnost změní nebo je úplně nová povinné subjekty mají zpřístupnit dostatečné informace k vysvětlení těchto skutečností.

Návrh legislativy Jihoafrické republiky předpokládá povinnost informačního úředníka každoročně aktualizovat tyto pomocné dokumenty (manuály či průvodce) pouze ve vztahu k příslušnému ministerstvu a pouze u kategorií takovýchto dokumentů, které jsou dostupné automaticky každé osobě bez uplatnění žádosti nebo se k takovéto kategorii materiálů vztahují (čl. 15). Ministerstvo má potom tyto dokumenty obligatorně nejméně jednou za rok publikovat.

I když zákon Bulharska nařizuje k zajištění průhlednosti správy a ulehčení přístupu k veřejným informacím každému vedoucímu správní jednotky publikovat v pravidelných časových intervalech aktuální informace, týkající se popisu dat, systému odpovědností v úřadu, úřední hodiny a kontakty, kam lze podat žádost, velikost těchto intervalů však blíže nespécifikuje. Podobná legislativní situace jako v Bulharsku je charakteristická i pro Maďarsko.

15.3.2 Vzdělávání pracovníků veřejné správy a osvěta veřejnosti

Pro ulehčení uskutečňování práva na přístup k informacím účel zákona v Bulharsku výslovně předpokládá vzdělávání pracovníků veřejné správy zejména v oblasti implementace práva na přístup k informacím. Povinnost vzdělávání povinných subjektů má být podle návrhu legislativy Jihoafrické republiky zabezpečována Komisí pro lidská práva. Nařízení Evropské komise potom zakotvuje v odstavci 14 článku 1 povinnost institucí školit své zaměstnance k asistenci občanům realizujícím jejich právo na přístup k dokumentům institucí.

K zajištění řádného fungování veřejné správy v plnění úkolů spojených s výkonem práva na přístup k informacím mají být výslovně jen podle bulharského zákona poskytnuty subjektům veřejné správy dostatečné finanční prostředky.

15.3.3 Povinnost asistovat

V Irsku je legislativně zakotvena povinnost veřejného úřadu poskytnout dostatečnou asistenci osobám, které hledající záznam v souladu s ustanoveními zmíněného irského zákona po splnění předpokládaných náležitostí - na základě žádosti a pouze

v případě postiženého žadatele. Asistence může být také poskytnuta žadateli, kterému nemohou být poskytnuty či zpřístupněny informace na základě irského zákona u tohoto úřadu. Ustanovení návrhu zákona Jihoafrické republiky stanovují každému informačnímu úředníkovi povinnost dostatečně asistovat žadateli, pokud je to nezbytné k naplnění předpokládaných podmínek tohoto návrhu pro možné uskutečnění práva na přístup k informacím a to bez jakéhokoli poplatku.

Jiné právní předpisy mohou tuto povinnost vymezovat úžeji - asistovat občanům v případech jak a kde podat žádost o zpřístupnění.

Některé právní předpisy mohou opakovat také povinnost úřadů vzájemně spolupracovat a navzájem si asistovat, kdykoli to vyžaduje uskutečňování práva na přístup k informacím.

15.3.4 Povinnost oznámit obdržení žádosti

V některých zemích je rovněž stanovena povinnost odpovědných subjektů oznámit žadateli obdržení žádosti, lhůty pro toto oznámení a také náležitosti tohoto oznámení. V Irsku musí toto oznámení o obdržení žádosti obsahovat rovněž procedury povinné pro uskutečňování práva na přístup k záznamům, lhůty pro podání žádosti spolu, jakož i odpovědnost veřejných úřadů při nedodržení zákonem stanovených povinností spolu s možnými opravnými prostředky proti rozhodnutí těchto povinných subjektů.

15.3.5 Povinnost vyřídit žádost a její nesplnění, odmítnutí žádosti

Řada zákonů zakotvuje zásadu co možná nejrychlejšího vyřízení žádosti, která je následně upřesněna lhůtou pro vyřízení. V některých případech může být tato lhůta následně ale prodlužována.

V případě nedodržení časových lhůt pro zpřístupnění platí v řadě zemí domněnka, že povinný subjekt přístup zamítl. V Bulharsku byly v případě nesplnění zákonem daných povinností stanoveny pokuty odpovědným úředníkům.

V demokratických státech musí být odmítnutí žádosti vždy založeno jen na zákonem předpokládaných situacích a musí být podle právních předpisů vybraných zemí řádně odůvodněno. Například v Irsku může odpovědný vedoucí odmítnout žádost například z těchto důvodů:

- a) jestliže se vztahuje k záznamu, který neexistuje nebo nemůže být nalezen, i když pro nalezení byly učiněny potřebné kroky,

- b) žádost neobsahuje zákonem předpokládané náležitosti,
- c) pokud by podle názoru odpovědného vedoucího vyhovění žádosti z důvodu počtu či přirozenosti požadovaných záznamů či z přirozenosti požadované informace, vyžadující nápravu a přezkoumání počtu záznamů nebo přezkoumání požadovaného druhu záznamů, způsobilo podstatnou a nepřijatelnou překážku v práci veřejného úřadu, či její narušení.
- d) publikace záznamu je požadována právem s úmyslem přinést efekt ne později než 12 týdnů od obdržení žádosti vedoucím,
- e) žádost je podle názoru vedoucího povrchní nebo vyhovění jí působí obtíže, nebo
- f) poplatek či vklad požadovaný na základě tohoto zákona nebyl uskutečněn.

15.3.6 Úřad informačního úředníka

Povinné subjekty mají v některých zemích rovněž ustanovit zvláštní funkci informačního úředníka („information officer“), který by měl vyřizovat žádosti o poskytnutí přístupu k informacím. Například zákon Hong-Kongu nařizoval každému oddělení jmenovat úředníka pro oblast přístupu k informacím („Access to Information Officer“), který má být odpovědný za podporu a oproti jiným zemím, kde je tento úřad zřízen, také za dohled nad aplikací zákona o přístupu k informacím.

15.3.7 Požadavek rozvíjet informační management úřadu

Finský zákon nařizoval povinnost implementovat vhodnou praxi informačního managementu, aby bylo zajištěno, že dobře funguje princip služby veřejnosti. Pro zavádění prvků efektivního informačního managementu zákon předpokládal vedle vzdělávání personálu také vytvoření informačního řídicího systému a také nutnost zohledňovat při všech reformách souvisejících s realizací práva na informace možné dopady na tuto realizaci či na kvalitu informací.

15.3.8 Publikování výročních zpráv

Kromě výše zmíněného mají povinné subjekty v řadě států pravidelně (ročně) informovat o svých aktivitách spojených s právem na přístup k informacím, a to formou výročních zpráv. Obecně je právně zakotvována povinnost subjektů veřejné správy pravidelně informovat veřejnost o aktivitách v oblasti svobody informací.

15.3.9 Silnější ochrana práva na přístup k informacím a úřad informačního komisaře

V demokratických státech je legislativou ústavní či zákonné síly zajištěna ochrana jimi zaručených práv. I s ohledem na institucionální a procedurální formy existují ve státech rovněž různá specifika.

Na rozdíl od řady zemí zřizuje zákon o svobodě informací Irsko úřad informačního komisaře („information commissioner“), jemuž uděluje právo přezkoumat rozhodnutí a rovněž velmi silný nástroj spočívající v možnosti anulovat toto rozhodnutí. To se může stát účinným nástrojem jeho dohledové funkce nad plněním idejí irského zákona o svobodě informací a může rovněž posílit ochranu práva na přístup k informacím. Tím se také irský informační komisař liší od podobných institucí, kde mají informační komisaři / ombudsmané pouze nástroje typu doporučení, zveřejnění v médiích apod. podobně jako český veřejný ochránce práv. Irský informační komisař podobně jako jemu podobné úřady ve vybraných zemích může počítat svoji kontrolní činnost buď z podnětu žadatele či z vlastní iniciativy.

V Maďarsku legislativa předpokládala vytvoření ombudsmanské instituce pro ochranu osobních údajů.

15.4 PASIVNÍ POVINNOST ZPŘÍSTUPNIT VEŘEJNÉ INFORMACE A JINÉ NÁSTROJE OMEZUJÍCÍ REALIZACI PRÁVA NA PŘÍSTUP K VEŘEJNÝM INFORMACÍM

Níže shrneme nástroje, kterými může legislativa upravující procedury a požadavky na přístup k veřejným informacím znesnadňovat přístup k veřejným informacím. Kromě níže uvedených je sem samozřejmě možné zařadit nedostatečnou (kusou, neúplnou) právní úpravu nástrojů, které usnadňují přístup k informacím.

15.4.1 Žádost, její forma a náležitosti

V případě pasivní povinnosti zpřístupnit informace legislativa svobody informací řada právních předpisů předpokládá určité podmínky, které musí být splněny pro následné uskutečňování práva na přístup k informacím. V řadě zemí musí osoba, která si přeje zpřístupnit určité veřejné informace, podat nejdříve žádost.

Právní předpisy mohou o požadavcích na žádost hovořit pouze neurčitě, jiné požadavky výslovně specifikují. V prvním případě může praxi napomoci jednotný striktně legislativou upravený formulář žádosti, který platí pro všechny subjekty, které mají poskytovat veřejné informace.

15.4.2 Poplatky

Poplatky související s právem na přístup k informacím jsou v řadě států jednou z podmínek možné realizace tohoto práva. Proto bývá jejich specifikace součástí primárních právních předpisů či častěji sekundárních právních předpisů jednotlivých států. Některé země však poplatky blíže nevymezují.

Otázky a úkoly:



- Vyjmenujte a charakterizujte nástroje (právní instituty) usnadňující přístup k informacím, které zakotvují obecné právní předpisy upravující právo na přístup k informacím.
- Jaké nástroje omezující přístup k veřejným informacím může zakotvovat legislativa upravující právo na přístup k veřejným informacím? Vyjmenujte je a charakterizujte je.

15.5 ČESKÉ PRÁVO NA PŘÍSTUP K VEŘEJNÝM INFORMACÍM - NĚKOLIK POZNÁMEK K ZÁKONU Č. 106/1999 SB.

15.5.1 Působnost zákona a povinné subjekty

V ČR je pro oblast práva na informace základním obecným předpisem **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**. Jeho novelizace se týkaly v širokém měřítku právě elektronických prvků otevřenosti a průhlednosti a inkorporovaly evropskou směrnici o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Zákon o svobodném přístupu k informacím vymezuje jako povinné subjekty následující:

- a) státní orgány,
- b) územní samosprávné celky a jejich orgány,
- c) veřejné instituce, a
- d) subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Tento zákon **kategoricky vymezuje stranu nabídky veřejných informací**, které mají být zpřístupněny elektronicky, když ve svých ustanoveních stanovuje povinným subjektům úkol zpřístupnit určité informace způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Předpokládá tak určitý stupeň e-připravenosti všech povinných subjektů (tzn. i malých obcí) (pokud povinný subjekt není fyzickou osobou) a tudíž i její vyhodnocování. V § 2 zákon obecně říká, že povinné subjekty mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti.⁶³ V případě samostatné působnosti územních samosprávných celků je tato množina veřejných informací těžko perfektně vymežitelná, což nemusí být v praxi externí kontroly na škodu.

15.5.2 Aktivní zveřejňování a ICT

Povinné subjekty mají poskytovat informace na základě žádosti nebo zveřejněním.⁶⁴ Pokud se jedná o **zveřejnění v elektronické podobě**, musí být použit formát, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omezováno (§ 16a odst. 7).

Množina informací, které mají být zveřejněny bez ohledu na to, zda-li jsou požadovány, způsobem, který umožňuje dálkový přístup je vymezena v § 5. Jeho ustanovení jsou tak současně **kritérii pro vyhodnocování**. Mezi těmito ustanoveními však **není** blíže rozvedena **požadovaná kvalita povinně zveřejňovaných informací**, přestože jejich zveřejnění může klást velké nároky na formulační schopnosti povinných subjektů. Předpokládaná množina veřejných informací klade požadavky i **na jejich zveřejněnou strukturu, tzn. design webového umístění** povinného subjektu. Relevantní jsou zde **povinnosti vyplývající ze zákona o informačních systémech veřejné správy (včetně důrazu na přístupitelnost) a prováděcích standardů a prováděcích právních předpisů**.

Podle současného zákona o svobodném přístupu k informacím mají být **elektronicky zveřejněny především tyto informace**:⁶⁵

- a) důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost,
- b) popis organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob,

63 Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze 5 Ca 80/2003-26: pod pojmem „informace vztahující se k působnosti úřadu“ je třeba rozumět všechny informace, které úřad má, či by měl mít, tj. veškeré informace, které na úřadě leží, s nimiž úřad pracuje. Pokud úřad nemá informaci, kterou podle svých povinností k dispozici má mít, je povinen tuto informaci doplnit a žadateli poskytnout.

64 Zveřejněná informace je vymezena v odst. 5 § 3 zákona č. 106/1999 Sb..

65 Srovnej písm. a) až j) - viz odst. 1 § 5 zákona č. 106/1999 Sb.

- c) místo, lhůta a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat,
- d) postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat,
- e) přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí,
- f) sazebník úhrad za poskytování informací,
- g) výroční zpráva za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací,⁶⁶
- h) výhradní licence poskytnuté podle § 14a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím,
- i) usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad (vydaná podle § 16a odst. 7),
- j) adresa elektronické podatelny,
- k) v případě právních předpisů vydávaných v rámci působnosti povinných subjektů musí povinné subjekty vždy minimálně odkázat na místo, kde jsou tyto informace již zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup,
- l) seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy, které mohou být poskytnuty podle tohoto zákona včetně případných návrhů licenčních smluv,⁶⁷
- m) novou povinností je do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost zveřejnit takovéto informace způsobem umožňujícím dálkový přístup (odst. 3 § 5). To **předpokládá, že kontrolující subjekty, ale také žadatelé znají, respektive mohou znát obsah všech žádostí o informace, a to v obou jejich formách** - písemné i ústní. Z toho vyplývá významný požadavek na dostatečnou evidenci žádostí povinným subjektem, než jak je předpokládají předepsané náležitosti výroční zprávy a proces vyřizování úst-

66 Ta je blíže rozvedena ustanoveními § 18.

67 Podle § 14a.

ních žádostí, a také zveřejnění této evidence potenciálním žadatelům o informace; n) specifickou skupinou jsou informace vyplývající z činnosti povinných subjektů, které vedou a spravují **registry, evidence, seznamy nebo rejstříky** obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné; i tyto informace musí povinné subjekty zveřejňovat způsobem umožňujícím i dálkový přístup; je zde dokonce výslovně stanoveno, že tak musí činit **v přehledné formě** (odst. 5 a 6 § 5).

V rozporu s výše uvedeným vymezením zveřejněné informace (tzn. ani s definicí doprovodné informace⁶⁸) není pravděpodobně zpřístupnění tzv. **metadat** (někdy též „informace o informacích“) a jejich aktualizace. Jejich cílem je především napomoci orientovat se ve světě labyrintu veřejných informací. Povinnost vydávat metadata a také je aktualizovat je výslovnou součástí některých právních předpisů zahraničních (viz výše).

Povinnost zveřejnit informace způsobem, který umožňuje dálkový přístup, splní podle zmíněného právního předpisu (odst. 6 § 5) úřady tím, že je způsobem umožňujícím dálkový přístup bez zbytečného odkladu **zpřístupní správci portálu veřejné správy nebo mu je předají**. Formu a datový formát zpřístupňovaných a předávaných informací má přitom stanovit prováděcí právní předpis.⁶⁹ **Může zde dojít k situaci, kdy povinné subjekty požadované informace zpřístupní nebo předají správci a ten je již nezveřejní. Zákon o svobodném přístupu k informacím však s takovouto možností výslovně nepočítá.** Blíže ji rozpracovává novelizovaný zákon o informačních systémech veřejné správy a je možné využít také ochrany, kterou vymezuje legislativa pro případy nečinnosti veřejné správy.⁷⁰ Zákon o svobodném přístupu k informacím však mohl být důslednější.

S účinností od 1. 1. 2007 byla (a dosud je) vyhláškou Ministerstva informatiky stanovena **povinná struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup** (a to včetně tzv. životních situací).⁷¹ Tato vyhláška vychází podle jejího odůvodnění z toho, že struktura údajů, jak je uvedena v § 5 odst. 1 a 2 zákona, není pro praktické potřeby zveřejňování informací dosta-

68 § 3 odst. 6 definuje doprovodnou informaci jako informaci, která úzce souvisí s požadovanou informací (například informace o její existenci, původu, počtu, důvodu odeprání, době, po kterou důvod odeprání trvá a kdy bude znovu přezkoumán, a dalších důležitých rysech).

69 Patrně zákonem o informačních systémech veřejné správy (č. 365/2000 Sb.) předpokládaný provozní řád pro dodávání datových zpráv orgánu veřejné moci prostřednictvím portálu veřejné správy, které má vydávat Ministerstvo informatiky a zveřejňovat jej ve Věstníku (§ 6g).

70 Blíže k tomuto tématu např. Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu.

Praha: Linde 2005.

71 Vyhláška č. 442/2006 Sb., především v Příloze č. 1 a Příloze č. 2. Otázkou zůstává, zda-li budou povinnosti zde uvedené ministerstvem v budoucnu vůbec vyhodnocovány.

tečně popisná. Odůvodnění odkazuje na dřívější **Standardu ISVS pro zveřejňování vybraných informací o veřejné správě způsobem umožňujícím dálkový přístup ÚVIS**, který nová vyhláška nahrazuje. Struktura zveřejňovaných informací obsahuje podle tvůrců vyhlášky kromě zákonem výslovně předpokládaných povinností také nezbytné údaje, bez nichž by ostatní údaje ztrácely smysl, protože identifikují povinný subjekt a jejich potřeba zveřejňování vyplývá z obecné praxe (název povinného subjektu, identifikační číslo, doručovací adresa atd.) a životní situace. Nepředpokládá, že webové prezentace obcí mohou být substituovány jiným webovým umístěním, které informace požadované § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahují. Důležitou roli zde sehrává portál **ePUSA**, který se snaží řešit neexistenci, nebo neúplnost obsahu a formy webu některých, především malých obcí. Informace zde publikované vycházejí však ze staršího Standardu ISVS.

15.5.3 Pasivní zveřejňování informací (na základě žádosti) a ICT

Je-li **informace poskytována na základě žádosti**, má být poskytnuta ve formátu a jazyku, podle obsahu žádosti o poskytnutí informace, pokud by změna formátu nebo jazyka nebyla pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží (která zde není definována) a pokud zákon nestanovuje jinak. **Pokud je to však možné s přihlédnutím k povaze podané žádosti a způsobu záznamu požadované informace, mají povinné subjekty výslovně podle odst. 5 § 4 poskytnout informaci vždy elektronické podobě.**⁷²

Žádost o poskytnutí informace může být povinnému subjektu podána žadatelem ústně nebo písemně, přičemž **za písemnou formu zákon považuje i podání prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Pouze pro písemnou formu jsou předepsány určité povinnosti týkající se procesu vyřizování žádosti** (§§ 14 - 16a, § 18, tzn. především počítání lhůt ode dne, kdy povinný subjekt obdrží žádost, povinnost pořídit záznam o postupu při poskytování informace, avšak také zahrnout do výroční zprávy).

Novelizovaný zákon upravuje podrobněji **elektronické podání žádosti**. Je-li žádost učiněna **elektronicky, musí být podána prostřednictvím elektronické podatelny** povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt povinně zřizuje (**nevyžaduje však použití zaručeného e-podpisu**). Pokud adresa elektronické podatelny není zveřejněna, postačí podání na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu. Zákon výslovně říká, že není-li elektronická žádost podána popsáním způsobem, není žádostí

⁷² Pokud žádost o poskytnutí informace směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt musí nejpozději do 7 dnů místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace, to však neplatí v případě, že žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace. V tomto případě musí být zveřejněná informace poskytnuta přímo. Pro urychlení procesu poskytnutí informací se doporučuje uvést tento požadavek přímo v žádosti.

ve smyslu tohoto zákona. Vzniká tu možný **problém, který může praxi elektronického zpřístupňování informací brzdit, kdy existuje prostor pro rozhodnutí o nezveřejnění v případě, že adresa elektronické podatelny je sice povinným subjektem zveřejněna, avšak žadatel o informace ji nenajde.**

Další nedostatek pro příznivou praxi může představovat ustanovení, podle kterého v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, povinný subjekt může žádost odložit (§ 14 odst. 5 písm. c). I když musí tuto skutečnost do 7 dnů od doručení žádosti žadateli sdělit, nemusí žadatele již odkázat na subjekt, který s požadovanou informací disponuje. I když zákon vymezuje náležitosti žádostí v § 14 odst. 2, využití ICT může napomoci zapojením elektronického formuláře, který může být jednotný pro všechny povinné subjekty. V zákoně o svobodném přístupu k informacím **chybí také výslovná povinnost oznámit obdržení žádosti.**

15.5.4 Veřejné a neveřejné informace

Veřejnost informace je vázána na rozhodnutí povinného subjektu, pokud:

- a) se informace vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu (§ 11 ods. 1 písm. a);
- b) jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu (pokud zákon nestanoví jinak), a to jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím (§ 11 ods. 1 písm. b).

Základní množině veřejných informací, které mají být podle 106ky poskytovány také elektornicky, jsme se dotkly výše v bodu o aktivní povinnosti zpřístupnit určité informace.

Neveřejnými informacemi jsou podle “106ky” kategoricky

- a) utajované skutečnosti vymezené speciálním zákonem,
- b) informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje, pokud je jejich neveřejnost zakotvena ve speciální legislativě⁷³,
- c) některé údaje o příjemci veřejných prostředků⁷⁴,

⁷³ Například § 11 až 16 občanského zákoníku, § 5 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

⁷⁴ Podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb. jsou veřejnými údaji jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků) Toto ustanovení se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově

- d) informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení,
- e) obchodní tajemství⁷⁵ (veřejnost se vztahuje jen k informacím uvedeným výše v písm. c),
- f) informace o probíhajícím trestním řízení,
- g) informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků,
- h) plnění úkolů zpravodajských služeb,
- i) přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol v orgánech NKÚ,
- j) činnosti příslušné organizační složky Ministerstva financí podle zvláštního právního předpisu⁷⁶,
- k) informace vzniklé bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí,
- l) informace zveřejňovaná na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období,
- m) informace, jejíž zveřejněním by byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského⁷⁷,
- n) informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, pokud nevznikly činností povinného subjektu;
- o) S ohledem na myšlenky principu otevřenosti a průhlednosti může být v rozporu ustanovení odst. 4 § 2 tohoto zákona, podle kterého se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

území (na zákl. odst. 2 § 8b zákona č. 106/1999 Sb.)

⁷⁵ Obchodní tajemství je vymezeno v § 17 zákona č. 513/1991 Sb. (obchodní zákoník).

⁷⁶ Zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Všechna omezení práva na informace má přitom povinný subjekt provést tak, že vždy poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. Zákon č. 121/2000 Sb. (autorský zákon). toto rozvádí v odst. 5 § 11.

15.5.5 Poplatky za přístup k informacím

Zpřístupnění může být vázáno také na **zaplacení poplatků žadatelem**. Jejich výše nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Může však být vyžadována i úhrada za “mimořádně rozsáhlé vyhledání informací”. Žadatel však o výši poplatku a způsobu jeho kalkulace musí být informován písemně předem, jinak povinný subjekt ztrácí nárok na úhradu nákladů (§ 17). Oblast poplatků je upravena nařízením vlády č. 173/2006 Sb. Ani v jednom ze zmíněných předpisů není však blíže vymezeno mimořádná rozsáhlost vyhledání informací, pro něž by měl být stanoven způsob kalkulace nákladů.

15.6 PRÁVO NA PŘÍSTUP K INFORMACÍM A USTANOVENÍ DALŠÍCH ZÁKONŮ

15.6.1 Zákon č. 123/1998 Sb.

Ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. je speciálním právním předpisem **zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**. Ten při vymezování svého účelu (v § 1) mimo jiné říká, že stanovuje “**aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí**“, které definuje jako poskytování informací neomezenému okruhu subjektů, aniž by bylo třeba podat žádost (§ 2 písm. d), a podporu používání zařízení umožňující dálkový přístup. Úkolem povinných subjektů⁷⁸ je výslovně podle § 10a: a) zpracovávat informace vztahující se k jejich působnosti a vytvářejí nezbytné technické a další podmínky pro aktivní zpřístupňování informací; b) v rozsahu stanoveném tímto zákonem vést a aktualizovat elektronické databáze obsahující informace vztahující se k jejich působnosti, (pokud je nevede jiný povinný subjekt, který pověřenou osobu založil, zřídil, řídí nebo pověřil), které musí být přístupné prostřednictvím zařízení umožňujících dálkový přístup.

Objekty aktivní povinnosti zpřístupnit, které mohou být opět považovány za součást **kritérií účinnosti elektronizace**, jsou v zákoně vymezeny pouze demonstrativně.⁷⁹ V případě **pasivní povinnosti zpřístupnit** (tzn. zpřístupnění na základě žádosti) je stanovena **asistence striktněji**, než jak ji vymezuje zákon č. 106/1999 Sb. - podle § 4 v případě, že je žádost podána u povinného subjektu, jenž nemá dotýčnou informaci k dispozici a současně nemá podle zvláštních právních předpisů povinnost takovou informaci mít, sdělí

⁷⁸ Mezi povinné subjekty podle § 2 písm. b) spadají: 1. správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků, 2. právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí, 3. právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek (dále jen „pověřená osoba“).

⁷⁹ Podle odst. § 10a Povinné subjekty aktivně zpřístupňují předmětem povinnosti jsou zejména ..

žadatelé bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů od obdržení žádosti, že požadovanou informaci nemůže z tohoto důvodu poskytnout. Pokud je dotazovanému povinnému subjektu známo, který povinný subjekt má požadovanou informaci k dispozici, postoupí mu žádost ve lhůtách stanovených ve větě první a uvědomí o tom žadatele.⁸⁰

I zde mohou být **v rozporu s myšlenkami otevřenosti a průhlednosti** některá ustanovení: součástí neveřejných informací (§ 8) jsou mimo jiné informace, které se týkají dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů⁸¹, nebo informace, které se týkají vnitřních pokynů povinného subjektu, které se vztahují výhradně k jeho vnitřnímu chodu (písm d). **Pro konkrétně uvedený úřad** - Ministerstvo životního prostředí - zákon **specifikuje povinnosti, které napomáhají praxi zveřejňování předmětných informací** - podle odst. 6 § 10a patří mezi povinnost aktivně zpřístupnit⁸² i seznam informací, které mají mít povinné subjekty k dispozici s uvedením, u jakého povinného subjektu lze informace získat, a rovněž mezinárodní smlouvy a dohody, právní předpisy Evropských společenství, zákony a další právní předpisy v oblasti ochrany životního prostředí (zde je patrná analogie s předchozím principem spolehlivosti a předpověditelnosti) a zprávy o jejich provádění a plnění, avšak pouze v případě, že jsou zpracovávány.

15.6.2 Požadavky správního řádu a jiných českých zákonů

Důležitá ustanovení, která se týkají povinně zveřejňovaných informací, stanovuje v ČR také **správní řád** (zákon č. 500/2004 Sb.). Správní orgány mají podle jeho ustanovení také zřizovat **úřední desku**, jejíž obsah má být zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁸³ Úřední deska může být **elektronicky zřízena i nepřímou**, a to v případech **kdy správní orgán není schopen zajistit zveřejnění obsahu úřední desky. Správní řád však nezmiňuje žádná kritéria této neschopnosti.** Nepřímé zřízení elektronické úřední desky podléhá režimu veřejno-právní smlouvy. Pro případy, kdy není tato povinnost zabezpečena ani uzavřením smlouvy, je stanoven speciální postup.⁸⁴

80 Jiná je zde rovněž lhůta pro zpřístupnění informace - podle § 7 je obecně 30 dnů, v odůvodněných případech nejvýše do 60 dnů.

81 Podle odst. 8 je však neveřejnost limitována tím, že povinný subjekt sdělí žadateli údaj o odhadu doby potřebné na zpracování nebo vyhodnocení požadovaných údajů, a pokud tuto činnost neprovádí sám, i identifikační údaje osoby, která má tuto činnost provést.

82 Za součást této povinnosti může být považována i zpráva o stavu životního prostředí, kterou má každoročně projednat a schválit vláda (viz § 12 citovaného zákona).

83 Úřední desku, která má být obecně vždy veřejně přístupná, zřizují podle § 26 současného správního řádu všechny správní orgány, vyjma fyzických osob, které vykonávají působnost správního orgánu, s výjimkou podnikajících fyzických osob, u nichž výkon této působnosti souvisí s předmětem podnikání.

84 Veřejno-právní smlouvy speciálně upravuje § 160 správního řádu. Nedojde-li k uzavření veřejno-právní smlouvy, má se podle odst. 4 § 26 správního řádu v případě obecního úřadu postupovat podle ustanovení obecního zřízení (§ 65 zákona o obcích, který obsahuje ustanovení upravující případy, kdy orgán obce neplní povinnosti v přenesené působnosti). V případě jiného správního orgánu má rozhodnout nadřízený správní orgán, že pro něj bude tuto povinnost vykonávat sám nebo že jejím vykonáváním pověří jiný podřízený věcně příslušný správní orgán ve svém správním obvodu.

S úřední deskou souvisí kromě požadavku vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků další významné požadavky legislativy. Pro případy českých územních samosprávných celků (obce a kraje) jde typicky o **informace, které se vztahují k a) programu, b) reálné podobě průběhu programu orgánů**, jejichž jednání je ze zákona výslovně veřejné (např. zastupitelstvo obce/kraje aj.), a to **včetně jeho c) výsledků**). **Bod b) je zde uveden i přesto, že s touto povinností účinný zákon o obcích výslovně nepočítá.** Elektronické zpřístupnění však není v rozporu s požadavkem tohoto zákona, že zápis z jednání musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. Neodporuje také povinnosti, že obec má informovat občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva a dále jiným způsobem v místě obvyklém (§ 97).⁸⁵ **Požadavek na místní obvyklost formy komunikování** veřejné správy se svým okolím souvisí jak se stranou veřejné správy, tak i s lokální poptávkou adresátů jejích činností. Toto ustanovení je jen **konkretizací specifického práva občanů obce**, které je součástí § 16 - právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.

Specifickou součástí množiny veřejných informací jsou ty, které se vztahují k tvorbě a přijímání **rozpočtu**. Povinnosti jsou českou legislativou rozvedeny pro všechny úrovně veřejné správy, a to i v oblasti elektronizace. **Rozpočtová pravidla pro centrální úroveň** výslovně stanovují Ministerstvu financí povinnost zpřístupnit způsobem umožňujícím dálkový a zde též „nepřetržitý“ přístup státní závěrečný účet, po skončení pololetí též zprávu, v níž hodnotí vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu, avšak vždy poté co předepsané dokumenty vezme na vědomí Poslanecká sněmovna (někdy výslovně spolu s jejím rozpočtovým výborem). Pro vytvoření této zprávy jsou předepsány také informační povinnosti jiným subjektům administrativní soustavy - především tzv. roční zprávy, které mají být rovněž zveřejněny podobným způsobem.⁸⁶ **Rozpočtová pravidla pro územní samosprávné celky** výslovně nestanoví použít elektronickou formu zpřístupnění. Ve srovnání s povinnostmi pro centrální úroveň předepisují více náležitostí vztahující se k **participaci**. V souvislosti s návrhem rozpočtu a závěrečného účtu ÚSC hovoří o povinnosti vhodným způsobem zveřejnit tyto dokumenty nejméně po dobu 15 dnů před jejich projednáním v zastupitelstvu, aby se k němu mohli občané vyjádřit v dané lhůtě písemně, nebo ústně na zasedání zastupitelstva.⁸⁷

85 Bývalá ředitelka Krajského úřadu kraje Vysočina Zikmundová informovala o tom, že kraj uvažoval o přímých zvukových přenosech z jednání zastupitelstva kraje a vytvoření archivu zvukových záznamů z jednání. Upozorňuje však na to, že i tento proces předpokládá souhlas všech dotčených subjektů se zpracováním jejich osobních údajů, který podle jejího názoru v současné době nelze technicky zajistit. (Srovnej Zikmundová, S. Otevřený úřad a principy dobré správy - "Zavíráme?". In Veřejná správa 39/2006 - <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2006/39/pril1.html>).

86 A to vždy do 30. června běžného roku za minulý rok - blíže viz § 20 a § 21 zákona č. 218/2000 Sb.

87 Blíže viz § 11a § 17 zákona č. 250/2000 Sb. Tato ustanovení kopírují právo občana obce uvedené např. v § 16 písm. d) zákona o obcích.

15.7 VYHODNOCOVÁNÍ PRAXE SVOBODNÉHO PŘÍSTUPU K INFORMACÍM V ČR

Ministerstvo vnitra shrnulo praxi účinnosti 106ky ve svých zprávách z roku 2007 a 2011, které se měly promítnout do změny legislativy. **K těmto zprávám jsou v níže uvedeném barevném boxu uvedeny otázky a úkoly k samostudiu. Oba hlavní dokumenty analýz jsou k dispozici v e-čítance k přednášce.**

Ministerstvo vnitra dostatečně nevyhodnocuje praxi elektronizace, kterou 106ka požaduje. Jen rámcově se jí ve svém hodnocení věnuje Český statistický úřad (k jeho přístupu k hodnocení e-governmentu se vrátíme v poslední přednášce).

V určitých oblastech může být deficitní praxe vyhodnocování subjekty veřejné správy doplněna výzkumy jiných, zejména neziskových subjektů. Významnou úlohu sehrává iniciativa **Infoliga**, která od roku 2005 publikuje pořadí úřadů českých samospráv podle souhrnné hodnoty obsažnosti jejich webové stránky. Iniciativa je součástí projektu otevřete.cz, který zastřešuje iniciátor 106ky Kužílek. Metodu hodnocení Infoligy, která weby samospráv boduje, shrnuje dokument v e-čítance.

Otázky a úkoly:



- Co je cílem českého zákona č. 106/1999 Sb.?
- Jaké povinné subjekty zákon č. 106/1999 Sb. vyjmenovává? Definujte jednotlivé povinné subjekty, které stanovuje zákon č. 106/1999 Sb.
- Jak velká je množina státních orgánů jako subjektů povinných poskytovat veřejné informace? (viz též bod 3.2 zmíněné analýzy účinnosti 106ky z roku 2007)
 - » Čím je specifické vymezení povinného subjektu územní samosprávný celek? (viz bod 3.3 analýzy účinnosti 106ky z roku 2007)
 - » Charakterizujte povinný subjekt „veřejná instituce“ (viz úvod bodu 3.4 analýzy účinnosti 106ky z roku 2007 a článek Rigela v e-čítance k přednášce)
- Existuje zákonem předpokládaný jediný úřad zabývající se metodickou pomocí? (viz bod 2.2 analýzy z roku 2007)
- Jaké z usnadňujících nástrojů, které jsou součástí zahraniční legislativy (viz výše bod 3), naleznete v českém zákoně č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím?
- Jaké nástroje omezující přístup k veřejným informacím, které jsou součástí zahraniční legislativy (viz výše bod 4) naleznete v zákoně č. 106/1999 Sb.?

- Jaké poplatky za informace vyžaduje vaše domovská obec a kraj, jehož jste občanem (viz informace na jejich webových stránkách)?
- Jaké špatné zkušenosti z praktického uplatňování zákona vypočítává analýza účinnosti 106ky z roku 2007 (viz str. 114 - 118) a jaká jsou východiska změn, které jsou navrženy ve zprávě o analýze účinnosti 106ky z roku 2011 (bod 1., tj. s. 4 - 10)?
- Jak velkou aktivitu v oblasti žádostí o informace ukazuje výroční zpráva, kterou publikovala vaše domovská obec?
- Jaké jsou práva a povinnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů? (viz HLAVA IV zákona o ochraně osobních údajů).
- Jaký je vztah zákona č. 106/1999 Sb. a zákona č. 123/1998 Sb.?
- Jak definuje aktivní a pasivní povinnost zpřístupnit informace zákon č. 123/1998 Sb.
- Jaké povinnosti související s právem na přístup k veřejným informacím stanovuje český správní řád?
- Kdo je v ČR informačním úředníkem obce a kraje (viz zákon o obcích a zákon o krajích)?
- Vysvětlíte metodu hodnocení v iniciativě Infoliga? Jaké jsou její aktuální výsledky (viz web projektu, který je k dispozici na portálu www.otevrete.cz)



Co najdete v elektronické čítance k přednášce?

- Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (Ministerstvo vnitra, prosinec 2007)
- Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (dokument III.B, pro Ministerstvo vnitra zpracoval Kužílek, srpen 2011)
- Rigel, F. Subjekty povinné poskytovat informace ve světle judikatury, únor, 2010.
- Rozhodnutí Ústavního soudu - Je ČEZ veřejnou institucí?
- Interpretace pojmu osobní údaj Úřadu pro ochranu osobních údajů.

K některým těmto textům se vztahují úkoly ve studijním textu.

Použitá literatura:

- DAHL, R., A. O demokracii: průvodce pro občany, Praha: Portál, 2001.
- KORBEL, F. et al. Právo na informace (komentář). 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 5. 2005. Praha: Linde a. s. 2005.
- KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. Svoboda informací - Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde a. s. 2002.
- OECD. Open Government - Fostering Dialogue with Civil Society, 2003.
- SWEDISH MINISTRY OF JUSTICE. The Swedish Approach to Public Access to Documents.
- ŠPAČEK, D. Moderní principy veřejné správy a vyhodnocování její elektronizace (Disertační práce). Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- Uvedená legislativa.
- WEBER, M. Autorita, etika a společnost: Pohled sociologie dějin. Praha: Mladá fronta 1997.
- WHYTE, A., MACINTOSH, A. Transparency and Teledemocracy: Issues from an 'E-consultation'. V textu uvedená legislativa.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Záruky zákonnosti ve veřejné správě a jejich funkce
Princip otevřenosti a průhlednosti
Princip participace
Cíle právní úpravy veřejných informací
Veřejné a neveřejné informace
Kategoricky a dispozitivně neveřejné informace
Osobní a citlivé údaje
Nástroje usnadňující přístup k veřejným informacím
Problémy a omezování přístupu k veřejným informacím
Role nových technologií
Česká legislativa FOI a uvažované změny do budoucna

16 VEŘEJNÉ SLUŽBY, VEŘEJNÉ PROJEKTY A JEJICH ŘÍZENÍ, SYSTÉM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČR

František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY:

Cílem této kapitoly je poskytnout základní informace o způsobu poskytování veřejných služeb, tvorbě veřejných projektů a systému veřejných zakázek.

Časová zátěž: Xh (samostudium a příprava otázek a úkolů)

16.1 SLUŽBY VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Pro uspokojování veřejných potřeb veřejný sektor zabezpečuje veřejné statky a veřejné služby. Veřejná správa jako subjekt odpovědný za zabezpečování veřejných statků a veřejných služeb tak stojí před problémem, zdali veřejné statky a veřejné služby sama produkovat či tyto služby a statky nakupovat v privátním sektoru formou veřejných zakázek či PPP projektů či sama vytvářet veřejné projekty k budoucímu uspokojování veřejných potřeb. V této kapitole se proto soustředíme na problém zabezpečování veřejných služeb, tvorbu veřejných projektů a systém veřejného zadávání.

16.1.1 Vymezení pojmu « veřejné služby », resp. služby ve veřejném sektoru

Pro potřeby této publikace budeme „**veřejnými službami**“ označovat takové ekonomické produkty, které jsou určeny k uspokojení potřeb veřejnosti, přičemž na rozdíl od veřejných (případně smíšených statků) mají nemateriální charakter, jsou neskladovatelné, poskytované přímo a jednorázově („právě teď“) cílové skupině na daném území spravovaném odpovědným objektem veřejné správy.

Veřejné služby jsou jedním z podpůrných realizačních nástrojů alokační, redistribuční a stabilizační funkce státu. Z alokačního hlediska jsou veřejné služby poskytovány určité cílové skupině a na určitém území spravovaném odpovídajícím subjektem veřejné správy. Předpisy stanovují podmínky pro poskytování veřejných služeb a orgány veřejné správy jsou tím činitelem, který ze zákona za zabezpečování těchto služeb odpovídá. V této souvislosti můžeme hovořit o centrálně poskytovaných službách (subjektem, resp. Garantem nebo zadavatelem jejich poskytování je stát) či o místních veřejných službách, kdy zodpovědnost za poskytování těchto služeb patří do kompetence místní samosprávy. Příklady poskytování veřejných služeb na úrovni státní správy a samosprávy ukazuje následující tabulka.

Tab. 1 - Příklady poskytování služeb na úrovni státní správy a samosprávy

Rovina veřejné správy	Příklady poskytované služby
Státní správa (veřejné služby poskytované státní autoritou)	Bezpečnost občanů
	Služby integrovaného záchranného systému
	Výkon státní správy
	Výstavba, opravy a údržba dálnic a silnic I. třídy
	Systém zdravotní péče na území státu (např. fakultní nemocnice)
	Systém vysokoškolského vzdělávání na území státu
Veřejné služby poskytované orgánem samosprávy - kraj	Výkon státní správy přenesený na kraj
	Výstavba, opravy a údržba silnic II. a III. třídy
	Dopravní obslužnost území kraje
	Středoškolské vzdělávání na území kraje
	Systém zdravotní péče na území kraje (např. krajské nemocnice)
Veřejné služby poskytované orgánem samosprávy - obec	Výkon státní správy přenesený na obce
	Sběr a odvoz komunálního odpadu
	Opravy a údržba místních komunikací
	Péče o zeleň
	Veřejné osvětlení
	Předškolní a základní vzdělávání
	Dopravní obslužnost území obce (například MHD)

Zdroj: autor

Jak je z tabulky zřejmé, při poskytování veřejné služby rozlišujeme, kdo je poskytovatelem dané veřejné služby. V závislosti na tom rozlišujeme státem poskytované služby a samosprávou poskytované služby. Ve veřejné správě tak stojíme před problémem, který subjekt má poskytovat veřejnou službu a jakou podobu (ve smyslu standardu) má poskytovaná služba mít.

Pokud se podíváme na poskytování veřejných služeb z hlediska právní formy poskytovatele, existuje celá řada možností kým (v jaké právní formě) může být veřejná služba na konkrétním území poskytována. Příklady uvádí následující tabulka pro kraj nebo obec. Obec / kraj může zabezpečovat poskytování veřejných služeb různými cestami, a to (1) přímo (úřadem, organizační složkou či jiným orgánem), nepřímo pomocí zřízených či založených (2) pomocí neziskových organizací nebo (3) pomocí ziskových organizací (s.r.o., a.s., družstvo), (4) nepřímo nákupem služeb (veřejná zakázka) či podobnou formou. Různá právní forma je důležitá – dává možnost provést optimalizaci veřejné služby na základě konkrétních místních podmínek. Není tedy možné říci, že jedna právní forma (např. příspěvková organizace) vyhovuje vždy a všude. Například jedna obec má na provádění komunálních služeb (sekání trávy, čištění města, odklizení sněhu, svoz odpadků atd.) zřízenou příspěvkovou organizaci, jiná má na to společnost s ručeným omezeným ve vlastnictví obce a třetí to zadává jako jednotlivé veřejné zakázky. Každý přístup má své výhody a nevýhody.

Tab. 2 - Příklady poskytovatelů veřejných služeb dle právní formy (zadavatel obec/kraj)

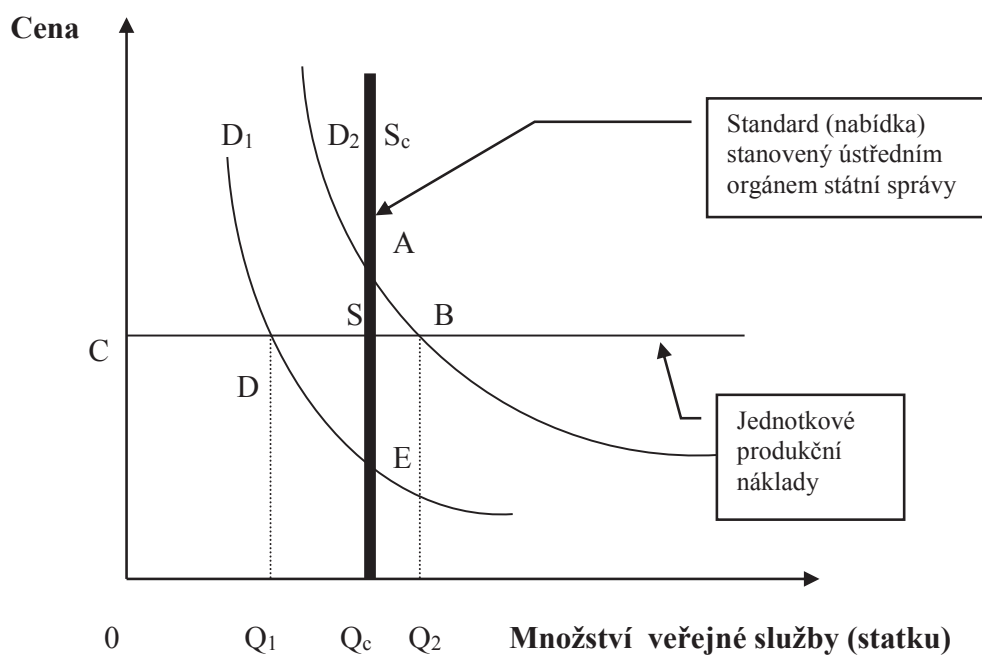
Přímo/nepřímo	Poskytovatel	Zákonná úprava poskytovatele	Vztah k obci (kraji)	Příklady použití (veřejné služby)	Kdo je zákazníkem (příklady)
Přímo obcí / krajem	Obecní/krajský úřad	Zákon o obcích/krajích, Správní řád a další speciální zákony	obec/kraj poskytuje přímo prostřednictvím úřadu	- přenesený výkon státní správy (živnost. úřad, matriční úřad, stavební úřad, atd.) - zabezpečování úkolů samosprávy (pronájem nebytových prostor, správa majetku atd.)	- žadatel o úkon (vydání či změna živnostenského listu, ověření podpisu atd.) - žadatel o úkon samosprávy (nájemce prostor, žadatel o koupi nemovitosti atd.)
	Organizační složka obce či kraje	§ 24 – 26 z.č. 250/2000 Sb.	obec zřizuje zřizovací listinou, nemá právní subjektivitu	- například služby sociálního charakteru - například knihovna či kulturní zařízení atd.	- uživatel sociálních služeb - čtenář knihovny, návštěvník kulturního zařízení
	Jiný orgán obce	Speciální zákon	orgán obce	- Městská policie - Přestupková komise a	- občané, právnické osoby - účastníci řízení
Nepřímo obcí / krajem pomocí zřízených či založených neziskových organizací	Příspěvková organizace	§ 27 – 37 z.č. 250/2000 Sb.	obec zřizuje zřizovací listinou	ZŠ, MŠ, technické služby,	- rodiče a žáci ZŠ nebo MŠ, u technických služeb např. občané a zákazníci, kterým je svážen odpad atd.
	Obecně prospěšná společnost	z.č. 248/1995 Sb.	obec založí zakládací listinou (sama) nebo smlouvou (s jinými subjekty)	Sociální služby, komunitní centrum, ...	-uživatel sociálních služeb, návštěvník komunitního centra,...
	Svazek obcí	§ 49 – 53 z.č. 128/2000 Sb., § 39 z.č. 250/2000	více obcí založí svazek smlouvou a stanovami	Mikroregion, svaz obcí, ...	- dle charakteru důvodu vzniku svazku
	Zájmové sdružení právnických osob	§ 20 pís. f) Občanského zákoníku	obec je člen zájmového sdružení právnických osob	ZŠ, regionální agentura,	- u ZŠ žáci a rodiče
Nepřímo pomocí ziskových organizací s podílem obce / kraje	Společnost s ručením omezeným nebo akciová společnost	§ 105 – 153e Obchodního zákoníku	obec může založit zakladatelskou listinou (sama) nebo společenskou smlouvou (s jinými subjekty)	Správa majetku, technické služby, svaz odpadu,	- dle charakteru činnosti (např. u správy majetku – nájemníci nebytových či bytových prostor atd.)
	Družstvo	§ 221 – 260 Obchodního zákoníku	obec je člen družstva	Bytové záležitosti, ...	- nájemníci
Nepřímo – např. nákup služeb	- Rozmanité možnosti poskytovatelů služeb (obvykle vybraných na základě veřejné soutěže dle zákona) a jejich zákazníků. Vztah s obcí/krajem je vymezen na základě smlouvy. Postup je dán zákonem o veřejných zakázkách - Další možnosti mohou být například PPP projekty				
Poznámka: Existuje jistě více možností. Tabulka uvádí jen příklady.					

Pramen: Půček – Ochrana 2009

16.1.2 Ekonomické souvislosti poskytování veřejné služby různými úrovněmi veřejné správy

Při poskytování veřejné služby stojíme před ekonomickým problémem, na jaké úrovni zabezpečovat veřejnou službu. Má být veřejná služba poskytována centrálně s určitým standardem, či je vhodnější problém poskytování veřejné služby dát do kompetence samosprávy? Na daný problém není jednoduché jednoznačně odpovědět, přestože z (mikro) ekonomické efektivity se problém jeví jednoznačně, jak ukazuje následující graf.

Graf. 1 - Veřejná služba (statek) zabezpečovaná centrálně a úrovní samostrávy



Legenda:

D_1poptávková křivka v samosprávném celku (obci) č. 1

D_2poptávková křivka v samosprávném celku (obci) č. 2

S_c státem (centrem) stanovený standard

Q_1optimální úroveň spotřeby v samosprávném celku (obci) č. 1

Q_2optimální úroveň spotřeby v samosprávném celku (obci) č. 2

Q_czdarma poskytované jednotné množství stanovené centrálním orgánem

Cmezí náklady produkce

SAB ...ztráta blahobytu v důsledku vynucené úspory

SDE ...ztráta blahobytu v důsledku nadměrné spotřeby

Pro zjednodušení předpokládejme, že máme dva samosprávné celky (resp. dvě obce), v nichž občané poptávají určitou veřejnou službu (či statek) v určitém množství. Poptávka po dané službě je v samosprávném celku č. 1 ve výši Q_1 . V samosprávném celku č. 2 je poptávka po dané službě ve výši Q_2 . Z mikroekonomického hlediska se jedná o efektivní alokaci, kdy za danou jednotkovou cenu C za produkovanou veřejnou službu a množství poptávané služby Q_1 , resp. Q_2 dochází v obou samosprávných celcích k efektivní alokaci. Jak je zřejmé, poptávané a spotřebovávané množství dané služby (statku) se liší což může být nadřazenou autoritou veřejné správy považováno jako nežádoucí stav.

Nechť za daných podmínek zasáhne sociálně orientovaná vláda a rozhodne, že daná služba bude poskytována ve stejné výši (a zdarma) jako standard Q_c , který odpovídá množství, jež se nachází původně spotřebovávaným množstvím Q_1 a Q_2 . Jaké jsou mikroekonomické dopady na efektivnost?

V samosprávném celku č. 1 dostávají občané více, nežli původně poptávali a spotřebovávali. Proto dochází ke ztrátě na efektivnosti v důsledku nadměrné spotřeby, kterou měří ztráta na efektivnosti vyjádřená plochou SDE . V samosprávném celku č. 2 došlo zásahem centrální autority ke snížení původní spotřeby, tudíž ke ztrátě blahobytu v důsledku vynucené úspory. Přestože je celkový užitek pro oba samosprávné celky kladný, protože veřejná služba je poskytována bezplatně, dochází ke ztrátě na efektivnosti. Problém je samozřejmě složitější, nežli ukazuje uvedené zjednodušené schéma. Lze například oprávněně namítnout, že ten samosprávný celek, který původně poptával větší množství veřejné služby, si zbytek může opatřit tím, že si jej zaplatí. To je pravdou, ale přesto dochází ke ztrátě na efektivnosti u toho samosprávného celku, který původně spotřebovával nižší množství. Otevřenou otázkou přitom zůstává, zda kombinace, kterou zvolil první samosprávný celek, není společensky nákladnější, nežli byl původní způsob. Stručně řečeno, exaktní odpověď je závislá na konkrétním případě. Smyslem tohoto zjednodušeného zobrazení problému je upozornit na to, že ve veřejné správě bychom při rozvažování o způsobu a formě poskytování veřejných statků a služeb měli nejdříve podrobněji analyzovat a testovat očekávané dopady daného způsobu poskytování veřejné služby, a teprve poté přijmout odpovídající rozhodnutí.

16.1.3 Reformy v systému poskytování veřejných služeb

Součástí reformy veřejné správy je i reforma v poskytování veřejných služeb. Soudobá teorie nabízí pro oblast reformy poskytování veřejných služeb následující modely (resp. přístupy).

Tab. 3 - Možné modely (přístupy) reformování způsobu zabezpečování veřejných služeb

Reforma	Podstata	Příklad aplikace
Inkrementální	Reforma v rámci existujícího systému veřejné správy	Francie
Manažerská (umírněná) reforma	Změna ve stylu manažerského řízení	Holandsko, Irsko
Systémová	Radikální, převratná změna v zabezpečování veřejných služeb	Nový Zéland, Velká Británie

Zdroj: autor

Uvedené přístupy popisuje Coombes a Verheijen (1997). Inkrementální přístup je takový, který je reformou, jež je prováděna v rámci existujícího systému veřejné správy. Příkladem je Francie, která zachovala klasický model veřejné správy (samosprávu), pracovní jistoty, kariérní řád. Stručně řečeno, tato reforma odděluje způsob řízení ve veřejné správě od způsobu řízení v privátním sektoru.

Ve srovnání s tím radikální reforma hledá inspiraci ve způsobu řízení privátního sektoru. Tam platí, že neefektivní produkční jednotky jsou přirozeně odsouzeny k zániku, protože nejsou efektivní. Právě tato idea se stala inspirací pro reformu veřejné správy, označovanou také jako nový systém řízení veřejné správy. Cílem je dosáhnout takovou výkonnost ve veřejné správě, která by byla srovnatelná s privátním sektorem. Součástí takové reformy je tvorba předpokladů a podmínek pro alternativní poskytování veřejných služeb známé pod zkratkou ASDA (Alternative Service Delivering Arrangements). Nástroji k poskytování veřejných služeb v rámci ASDA (viz např. Wright, Nemeč, 1997; Meričková, 2005) jsou:

- a) smluvní zabezpečování veřejných služeb
- b) neziskové organizace
- c) poukázky
- d) koncese
- e) PPP projekty

Manažerská umírněná reforma hledá reformní změny ve (« vnitřním ») zdokonalení způsobu řízení veřejné správy. Tento model zachovává přednosti tradičního způsobu řízení veřejné správy, přičemž klade důraz na stabilitu pracovních míst státních

zaměstnanců a « odfiltrování » negativních politických vlivů na pracovníky veřejné správy. Jednou z úloh takto « politicky odfiltrovaných » pracovníků veřejné správy je v rámci existujících pravidel fungování veřejné správy efektivně zabezpečovat veřejné služby. Rysem takto prováděné reformy veřejné správy pak v oblasti zabezpečování veřejných služeb je:

- a) vytvářet organizačně administrativní předpoklady pro efektivní zabezpečování veřejných služeb se zvýšením politické kontroly nad byrokracií
- b) poskytovat kvalitní veřejné služby s podporou sociální role státu

Jak je zřejmé, uvedené přístupy (modely) nabízejí různé způsoby, jak dosahovat tentýž cíl – kvalitní a efektivní poskytování veřejných služeb. Praxe ukazuje, že každý model má své omezení. Inkrementální reforma je « pomalá » v čase, systémová reforma se spoléhá na automatické působení tržních principů « přenesených » do veřejného sektoru. Manažersky umírněná reforma vede k posílení byrokracie. Není tedy jednoduché nalézt nějaký pro všechny země obecně platný model, jak zabezpečovat veřejné služby. Jde spíše o to umět nalézt určitou inspiraci v uvedených přístupech a tvořivě s epokusit o jejich aplikaci do pomínek ČR.

16.2 VEŘEJNÉ PROJEKTY A JEJICH TVORBA

16.2.1 Vymezení pojmu « veřejné projekty »

Veřejným projektem rozumíme zamýšlenou (plánovanou) systémovou aktivitu, jejímž cílem je poté zámysl veřejného projektu prakticky realizovat (implementovat) do podoby veřejné investice. Veřejný projekt má následující charakteristické rysy, jak ukazuje tabulka.

Tab. 4 - Charakteristické znaky veřejného projektu

Rys	Obsah rysu
Iniciační rys pro zahájení prací na veřejném projektu	Veřejná potřeba, veřejná poptávka, veřejný zájem
Ex ante účelová aktivita	Budoucí uspokojení veřejné potřeby
Systémové pojetí	Projekt jako plán systémově púropojených činností
Cíle	Očekávaný výsledek realizovaného projektu

Rys	Obsah rysu
Ukazatele hodnocení projektových cílů	Indikátory
Zdroje a omezení	Disponibilní lidské, věcné a finanční zdroje a jiná (např. legislativní) vnější omezení
Casové termíny	Plán na sebe navazujících činností s termínem plánovaného ukončení
Organizace	Způsob organizačního řízení projektu
Monitoring	Kontrola plnění prací při realizaci projektu

Zdroj: autor

Iniciačním motivem pro zahájení prací na veřejném projektu je veřejná potřeba řešit nějaký aktuální problém. Může jím například být přetrvávající dopravní kolaps ve městě. Vzniká tak poptávka veřejnosti po uspokojení (naplnění) určité veřejné potřeby. Subjekty veřejné správy se daným problémem zabývají a s ohledem na kritérium veřejného zájmu rozhodují, zda daný problém řešit jako veřejný projekt. Pokud subjekty veřejné správy přijmou rozhodnutí, že daný problém bude řešen jako veřejný projekt, pak pak do úvahy připadá možnost, že daný problém bude přímo řešen a realizován subjekty toliko veřejné správy, nebo (což je obvyklá forma řešení) bude řešen formou veřejné zakázky. Do úvahy také připadá řešit problém partnerstvím soukromého a veřejného sektoru formou PPP projektů.

Veřejný projekt je ex ante účelovou aktivitou. To znamená, že veřejný projekt existuje jako zámysl (plán) orientovaný do budoucnosti. Rysem tohoto plánu je, že má účelový charakter, tedy má určitý ekonomický (racionální) smysl. Protože projekt je plánem na sebe navazujících činností, které mají vyústit do očekávaného výsledku, má veřejný projekt podobu na sebe navazujících a vzájemně skloubených činností. Proto hovoříme o tom, že veřejný projekt má systémovou podobu.

Očekávané výsledky veřejného projektu jsou definované v cílech. Cíle projektu jsou očekávané výsledky, které má realizace veřejného projektu přinést. Vedle cílů má projekt stanoveny i ukazatele hodnocení plnění cílů. Tyto ukazatele využíváme jednak při hodnocení předkládaných variant řešení problému abychom vybrali nejlepšího realizátora projektu, a také je využíváme v procesu realizace projektu, abychom zjistili, zda jsou v daném čase plněny stanovené projektové cíle a jejich ukazatele.

Projekt potenciálně váže lidské, věcné a finanční zdroje. Ty musíme brát při tvorbě plánovací projekční dokumentace na zřetel, aby byl projekt realizovatelný. Současně musíme brát na zřetel i jiné vnější omezující podmínky. K nim patří zejména existující legislativa či technické normy.

Pro reálné sestavení projektu potřebujeme jednotlivé projekční činnosti naplánovat v daném čase. Hledáme přitom způsob, jak naplánovat dané činnosti tak, aby nedocházelo při realizaci projektu k časovým prodlevám. Nástrojem pro časové plánování činností je síťová analýza a nalezení kritické cesty v projektu. Jde o ty na sebe navazující činnosti, které nemají časovou rezervu. Na kritické cestě nesmí docházet k prodlevám, neboť jinak by nebyl splněn plánovaný realizační termín veřejného projektu.

Projekt musí být patřičně zorganizován. Za realizaci veřejného projektu odpovídá správce (manažer) projektu, který má k tomu svým nadřízeným stanovena práva a povinnosti.

Veřejný projekt je průběžně monitorován, kdy cílem je sledovat, zda jsou dodržovány plánované termíny a stanovené ukazatele. Problém monitoringu veřejného projektu je případem realizace kontroly (vnitřního kontrolního systému) ve veřejné správě, jak ji ukazuje kapitola 15.

16.2.2 Základní metodické kroky při tvorbě a realizaci veřejných projektů

Při tvorbě a realizaci veřejných projektů můžeme rozlišit tyto základní fáze:

- a) fáze předpřípravy veřejného projektu, kdy příslušné subjekty veřejné správy rozhodují, zdali daný problém je veřejně politickým problémem a zda jeho řešení je ve veřejném zájmu,
- b) fáze přípravy veřejného projektu, kdy po rozhodnutí daný problém realizovat formou veřejného projektu, se tvoří projektová dokumentace,
- c) fáze implementace, kdy veřejný projekt je zaváděn do praxe,
- d) fáze exploatace, kdy z realizovaného projektu plynou užítky.

Klíčovou fází při tvorbě a realizaci projektů představuje druhá fáze, v níž můžeme rozlišit následující metodické kroky tvorby a ohodnocování veřejných projektů, jak ukazuje tabulka.

Tab. 5 - Základní metodické kroky tvorby a ohodnocování veřejných projektů

Číslo kroku	Název kroku
1	Analýza rámcových podmínek
2	Stanovení cílů
3	Vymezení podmínek k dosažení cílů
4	Stanovení hodnotících kritérií
5	Návrh variant
6	Hodnocení variant
7	Výběr nejvhodnější varianty
8	Doporučení k realizaci
9	Realizace vybrané varianty

Zdroj: autor

Výchozím krokem je analýza rámcových podmínek. Rámcovými podmínkami se rozumí souhrn předpokladů a limitujících faktorů, které musí příslušný orgán veřejné správy brát na zřetel při tvorbě projektu. Patří k nim zejména legislativní rámec a taktéž například limitující technické normy pro možné způsoby řešení problému. Po této rozvaze, která vymezuje rámcové podmínky, následuje stanovení cílů.

Cíli veřejného projektu se rozumí očekávání budoucích efektů z veřejného projektu. Cíle projektu jsou tedy předjímané ideální (anticipované) stavy, v nichž je vyjádřen budoucí efekt z veřejného projektu. Při tvorbě veřejných projektů formulujeme dva druhy cílů – a to cíle funkční (činnostní) a objektové cíle. Funkční cíle mají strategickou povahu, jsou proto nejobecnější. Objektové cíle jsou odvozeny z funkčního cíle projektu a jsou formulovány tak, že je můžeme přímo vyhodnotit. Ukažme si na daný problém na následujícím příkladu, kdy veřejným projektem bude v rámci reformy státní správy (ministerstva) zavést účinný informační systém. Necht' projekt bude mít formulovány následovné cíle, jak ukazuje tabulka.

Tab. 6 - Funkční a objektové cíle veřejného projektu « Informační systém »

Druh cíle	Příklad	Poznámka
Činnostní cíl	V rámci ministerstva vytvořit do 31.12.2014 účinně fungující informační systém.	Jde o funkční cíl, který strategicky zaměřuje, kam má veřejný projekt směřovat.
Apod.		

Druh cíle	Příklad	Poznámka
Objektové cíle		Indikátory
	Kompatibilita dat s informačním systémem Úřadu vlády a s informačními systémy ústřední státní správy	Indikátorem je kompatibilita systému
	Dostatečná kapacita pro ukládání dat (minimálně x GB v závislosti na velikosti vstupních dat)	Indikátorem je stanovená minimální rychlost x GB ukládání dat
	Rychlost odezvy informačního systému nepřevyšuje únosnou uživatelskou mez (y ms)	Indikátorem je stanovená rychlost odezvy y ms
	Přehledné uživatelské GUI systému (grafické rozhraní) vyjádřené na škále jako stupeň spokojenosti	Indikátorem je uživatelské přehledné prostředí vyjádřené stupněm spokojenosti měřené na pěti stupnicové škále.
	Doba nasazení informačního systému v plné funkčnosti nepřekročí x dnů	Indikátorem je počet dní, které jsou potřebné pro účinné fungování systému z hlediska potřebného proškolení dotyčného personálu krajského úřadu.
Apod.		

Zdroj: autor

Funkční cíl projektu „zavést účinný informační systém“ směřuje činnost, avšak nedává informace o tom, jaký tento systém má v detailech být. To ukazují až objektové cíle s jejich indikátory (hodnotícími kritérii).

Dalším krokem je vymezení podmínek, za nichž je možné cíle dosáhnout. Lze je definovat jako souhrn subjektivních a objektivních předpokladů, za nichž může být veřejný projekt realizován. Ze strukturálního hlediska lze podmínky rozčlenit do dvou základních skupin, a to na podmínky subjektivní a objektivní. Subjektivní podmínky se týkají všech faktorů, které se vztahují k lidskému činiteli, jež bezprostředně ovlivňuje tvorbu, ohodnocování a realizaci veřejného projektu. K nim patří např. rozhodovatelé, vykonavatelé, cílové a nátlakové skupiny. Subjektivní podmínky vystupují jako katalyzační a inhibiční faktory veřejných projektů, neboť jejich stav vypovídá např. o odborné připravenosti, psychické odolnosti, mravních kvalitách

všech subjektů, které vstupují do řešení veřejného projektu. Druhou skupinu podmínek tvoří podmínky objektivní. To jsou takové podmínky, které leží mimo rámec lidských činitelů řešících (příp. ovlivňujících) veřejný projekt. Patří k nim např. legislativní rámec, vládní rozhodnutí pro daný resort, rozpočtové omezení.

Na základě uvedených postupů je možné přistoupit ke zpracování návrhových variant řešení. Varianty jsou možné způsoby, jak dosáhnout stanovené cíle. Smyslem vypracování variant je nalézt za daných podmínek a stanoveného cíle nejlepší (optimální) variantu řešení problému. Prootže jde o rozhodovací proces, vybíráme v krajním případě nejméně mezi dvěma variantami. První z nich je tzv. nultá varianta. Při nutlé variantě uvažujeme s nezměněným stavem. Při jejím zkoumání zjišťujeme, jaké jsou důsledky ponechání neřešení existujícího stavu. Je žádoucí, aby tyto důsledky byly podepřeny ekonomickou analýzou. K tomu můžeme např. použít metodu analýzy společenských nákladů a společenských přínosů (viz metoda CBA). Při nenulové variantě vytváříme řešení, kdy projektujeme budoucí možné (očekávané) stavy světa, k nimž vede ta či ona projekční varianta. K hodnocení návrhů pak používáme některou z hodnotících metod. Opíráme se přitom o hodnotící kritéria. Ta vystupují jako měřítko k tomu, abychom určili, nakolik ohodnocované varianty umožňují naplnění budoucích očekávaných efektů z realizace veřejných projektů. Pro hodnocení variant lze v zásadě využít dvou druhů kritérií, a to kvantitativních, kdy přímo zachycujeme a ohodnocujeme relevantní užité vlastnosti, a kvalitativních, kdy používáme transformační techniky k převodu kvalitativních stavů na stavy popsané kvantifikovanými veličinami. Pro zájemce uvádíme, že podrobné hodnotící postupy ukazujeme např. v publikaci Ochrana (2010).

Po ohodnocení variant tyto sestavujeme do pořadí a doporučujeme k realizaci nejlepší variantu. Hodnocení variant se může dít i formou hodnocení nabídek v rámci veřejné soutěže. Nejlepší variantu doporučujeme k realizaci a poté ji realizujeme. Po implementaci vybrané varianty nastává fáze exploace veřejného projektu, kdy realizovaná varianta přináší po dobu životního cyklu užitky.

16.3 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

16.3.1 Institut veřejných zakázek a její fáze

Při zabezpečování statků a služeb stojí subjekty veřejné správy před řešením následující otázky: vyprodukovat dané statky samotnými institucemi veřejné správy, nebo je kontrahovat formou veřejného zadávání či PPP projektů? Daná otázka je otázkou politického rozhodnutí příslušného subjektu veřejné správy, který by se při koneč-

ném rozhodování měl opírat o ekonomickou stránku navrhovaného řešení. Pokud se subjekt veřejné správy, který stojí v pozici tzv. veřejného zadavatele, rozhodne řešit daný problém formou veřejné zakázky, její zadávání probíhá podle následujících fází, jak ukazuje tabulka.

Tab. 7 - Fáze veřejné zakázky

Číslo fáze	Obsah fáze
1	Rozvaha o zadání veřejné zakázky
2	Příprava dokumentace a zadávání veřejné zakázky
3	Hodnocení nabídek
4	Výběr nejvhodnější nabídky
5	Exploatace vybrané nabídky
6	Monitorování stanovených cílů

První fází veřejné zakázky je zodpovězení otázky, zda daný problém řešit formou veřejného zadávání? Jak již bylo zmíněno, subjekt veřejné správy má možnost mezi vlastní produkcí (insourcingem), nebo se rozhodnout, že daný problém bude outsorcován. Může přitom volit formu veřejné zakázky, kdy na základě veřejné soutěže pořizuje potřebnou dodávku, stavbu nebo službu. Kritériem pro rozhodování jsou jak bezprostřední ekonomická kritéria (efektivnost uvažované akce), tak jimi mohou být i jiná kritéria související například s udržením zaměstnanosti či s politickými cíli.

Rozhodne-li se subjekt veřejné správy, že bude daný problém řešit formou veřejného zadávání, postupuje podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění úprav. V případě, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky přesahuje hranici 1 mil. Kč u dodávek a služeb a 3 mil. Kč u staveb, musí být na takovou zakázku vyhlášena veřejná soutěž⁸⁸. Subjekt veřejné správy vystupuje v roli veřejného zadavatele.

Jeho povinností je připravit zadávací dokumentaci a zveřejnit ji. Klíčovými zásadami postupu zadavatele jsou, aby postupoval transparentně, nediskriminačně a rovně se všemi uchazeči výběrového řízení. Obsahem zadávací dokumentace je:

- a) předmět veřejné zakázky
- b) předpokládaná cena
- c) hodnotící kritéria

⁸⁸ Pokud je předpokládaná hodnota pořizované dodávky, služby či stavby pod uvedenými limity, pak se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, na níž nemusí být vyhlášováno výběrové řízení. Veřejné zakázky, na něž musí být vyhlášováno výběrové řízení se podle výše předpokládané hodnoty dělí na podlimitní veřejné zakázky a nadlimitní veřejné zakázky. Nadlimitní veřejné zakázky musí být zveřejňovány v databázi veřejných zakázek EU.

- d) váhy hodnotících kritérií (není – li schopen je zadavatel stanovit, dává pouze pořadí kritérií; váhy pak stanoví hodnotící komise)
- e) náležitosti zpracování nabídky
- f) druh soutěže
- g) termín a místo, kde má být nabídka odevzdána
- h) další náležitosti stanovené zákonem o veřejných zakázkách

Uchazeč odevzdává svoji nabídku ve stanoveném termínu, a pokud tato splňuje formální náležitosti, které kontroluje komise pro otevírání obálek, postupuje nabídka k hodnocení nabídek, které provádí hodnotící komise. Ta hodnotí nabídky podle kritérií, které stanovil zadavatel. Zákon o veřejných zakázkách stanovuje, že hodnotícími kritérii pro zadání veřejné zakázky mohou být:

- a) ekonomická výhodnost nabídky, nebo
- b) nejnižší nabídková cena

Je – li hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky, pak zákon o veřejných zakázkách ukládá, že v takovém případě zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, „stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky. Mohou jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení (viz § 78, odst. 4). Pokud se zadavatel rozhodne zadat veřejnou zakázku podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, pak „stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky. Mohou jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení.“ (§ 78, odst. 5).

Komise pro hodnocení nabídek provádí podle zveřejněných kritérií hodnocení nabídek, sestavuje pořadí nabídek s doporučením zadavateli realizovat nejlepší nabídku. Zadavatel poté uzavírá smlouvu s uchazečem, který se umístil jako první v pořadí. Pokud není smlouva uzavřena, pak osloví druhého v pořadí, resp. třetího v pořadí. Jestliže ani v tomto případě není smlouva uzavřena, pak se výběrové řízení zruší.

16.3.2 Analýza dokumentu Metodika hodnocení veřejných zakázek

Protože veřejné zakázky svým objemem ve srovnání se státním rozpočtem vážou přibližně 40 % objemu státního rozpočtu,⁸⁹ je ve veřejném zájmu, aby ve všech fázích veřejného zadávání byla posilována ekonomická stránka výběru veřejných zakázek. K tomu byl pod gescí Odboru veřejného financování Ministerstva pro místní rozvoj zpracován dokument s názvem *Metodika hodnocení veřejných zakázek*. (Autor této kapitoly je jedním ze zpracovatelů zmíněné metodiky). Metodika se soustřeďuje na to, aby při veřejném zadávání byly uplatňovány principy hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji (tzv. principy 3 E). Ty totiž nejsou v zákoně o veřejných zakázkách vůbec zmíněny. Ukažme si, jak by měl veřejný zadavatel v jednotlivých fázích uplatňovat principy 3 E, jak mu to zejména ukládá zákon o finanční kontrole.

16.3.2.1 Uplatnění 3 E ve fázi rozvahy o zadávání veřejné zakázky

První fází veřejné zakázky je fáze rozvahy. Fáze rozvahy svým *ekonomickým* obsahem patří do oblasti předběžné kontroly (audit ex ante), jak jej veřejnému zadavateli ukládá zákon o finanční kontrole (viz kapitola 15). V rámci této fáze si zadavatel klade otázky, na něž hledá kladnou či zápornou odpověď. Je vhodné, aby si zadavatel uvedený proces dokumentoval. V případě kontroly veřejných zakázek ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu je pak schopen věcně doložit, že skutečně byla provedena předběžná kontrola. Zadavatel by při této kontrole měl být schopen dokumentačně doložit, že předběžnou kontrolu skutečně provedl. Dokumentace může mít například formu, jak ukazuje tabulka.

89 Jde o srovnání s objemem výdajů na všechny veřejné zakázky (tedy včetně úrovně samosprávy).

Tab. 8 - Problémové otázky ve fázi rozvahy veřejné zakázky (zadavatelský audit ex ante)

Prověřovací problémová otázka	Odpověď na danou otázku (ano/ne)		Komentář
	Ano	Ne	
1. Je daný problém, který má být řešen, společenským problémem?			
2. Existuje společenská poptávka po řešení daného problému a je ve veřejném zájmu problém řešit veřejným sektorem?			
3. Je ekonomicky výhodnější daný problém řešit vlastními silami?			
4. Je ekonomicky výhodnější řešit daný problém externě?			
5. Lze dostatečně doložit účel veřejné zakázky?			

Zdroj: autor

Výchozí otázka je zaměřena na zjištění, zda daný problém má povahu tzv. společenského problému. Společenským problémem je otázka, která se svým obsahem týká veřejnosti. Jestliže existuje společenská poptávka po řešení daného problému, pak odpovídající subjekt (potenciální zadavatel) prověřuje, zda je řešení problému ve veřejném zájmu, a zda uspokojení dané veřejné potřeby patří do jeho kompetencí. V případě kladné odpovědi si zadavatel klade otázku, jakým způsobem uspokojit existující veřejnou potřebu? Racionálně se rozhoduje, zda je vhodnější ji uspokojit vlastními silami, či zda je vhodnější jej řešit formou veřejné zakázky.

Jestliže bylo rozhodnuto řešit problém veřejnou zakázkou, pak je zadavatel povinen v rámci předběžné kontroly prověřit účel uvažované veřejné zakázky, tedy předběžně „ověřovat“, zda použité veřejné zdroje na veřejnou zakázku budou ekonomicky smysluplně použity. Zadavatel prověřuje, zda veřejná zakázka je prostředkem k realizaci cíle veřejné politiky a zda jí budou uspokojeny identifikované veřejné potřeby. Tak například v případě veřejné investice ex ante ověřuje, že nabytý majetek bude prokazatelně používán k plnění funkcí státu a že bude po celou dobu životnosti účelně a efektivně využíván k výkonu stanovených činností. Taktéž při pořizování běžného majetku je žádoucí prověřit, že se jedná o smysluplnou akvizici. Tím by mělo být eliminováno riziko pořízení veřejné zakázky, která se po realizaci zadávacího procesu posléze ukáže jako nesmyslná.

16.3.2.2 Fáze přípravy dokumentace a zadávání veřejné zakázky z pohledu principů 3 E

Jestliže ze strany (potenciálního) zadavatele bylo ve fázi rozvahy veřejné zakázky provedeno, že zadání veřejné zakázky přispěje k řešení problému a přinese očekávaný efekt, je možné přistoupit k fázi přípravy dokumentace a zadávání veřejné zakázky. Také v této fázi je potřebné brát na zřetel principy 3 E. Proto metodika *Hodnocení veřejných zakázek* stanovuje zadavatelům povinnost prověřit ekonomickou racionalitu předmětu veřejné zakázky a soulad technických podmínek s předmětem veřejné zakázky.

Z ekonomického hlediska je předmětem veřejné zakázky pořízení určitého veřejného statku nebo veřejné služby za vynaložené veřejné finance. Realizovaná veřejná zakázka má tedy přinést uspokojení určité identifikované veřejné potřeby. Protože na pořízení odpovídajícího statku či služby, jimiž má být uspokojena veřejná potřeba, jsou nutné veřejné finance, pak s ohledem na vzácnost zdrojů zadavatel prověřuje, zda pořízení daného statku či služby se řídí zásadou získání hodnoty za peníze (VFM, Value for Money), čili jestli daná alokace bude účelná, efektivní a hospodárná. K tomu prověřuje, zda jsou k takovému pořízení veřejného statku či služby odpovídajícím ekonomickým způsobem definovány technické podmínky a předmět veřejné zakázky. Zadavatel si klade tyto otázky (viz následující tabulka).

Tab. 9 - Prověřování technických podmínek a předmětu veřejné zakázky z pohledu 3E

Prověřovací problémová otázka	Odpověď na danou otázku (ano/ne)		Komentář
	Ano	Ne	
1. Lze prokázat, že realizace předmětu veřejné zakázky plně přispěje k uspokojení identifikované veřejné potřeby?			
2. Vztahují se vymezené technické podmínky k předmětu veřejné zakázky?			
3. Mají definované podmínky charakter vlastností, které se komplexně vztahují k předmětu veřejné zakázky?			
4. Je předmět veřejné zakázky stanoven tak, že je možné ho hodnotit nákladovými a užitkovými kritérii?			

Zdroj : autor

Kladná odpověď na první otázku dává informaci o tom, že zadávaná veřejná zakázka je ekonomicky racionální aktivitou, protože jejím cílem (účelem) je pořízení *poptávaného* veřejného statku, který má uspokojit určitou veřejnou potřebu. V takovém případě je plánované vynaložení zdrojů na veřejnou zakázku ekonomicky účelnou alokací zdrojů, protože v definovaném předmětu veřejné zakázky je obsažen očekávaný společenský užitek.

Z hlediska prověřování vztahu mezi předmětem veřejné zakázky a technickými podmínkami zadavatel prověřuje, zda technické podmínky se svým obsahem vztahují k předmětu veřejné zakázky a zároveň jsou formulovány tak, že *komplexně* vymezují všechny předpoklady a podmínky na realizaci dodávek a služeb, aby byl splněn účel veřejné zakázky. Po prověření obsahové správnosti a komplexnosti technických podmínek se tyto stávají součástí zadávací dokumentace. V neposlední řadě zadavatel prověřuje, zdali je předmět veřejné zakázky stanoven tak, aby z něho bylo možné *komplexně* odvodit hodnotící kritéria potřebná pro evaluaci nabídek⁹⁰. Výsledky prověření předmětu veřejné zakázky a technických podmínek z pohledu 3 E mohou být součástí kontroly veřejné zakázky prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem. Zadavatel by si proto měl výsledky prověřování technických podmínek a předmětu veřejné zakázky uchovávat a na požádání kontrolního orgánu Nejvyššího kontrolního úřadu je doložit.

16.3.2.3 Fáze hodnocení a výběru veřejné zakázky z pohledu uplatnění 3E

Metodika *Hodnocení veřejných zakázek* zadavateli ukládá stanovit hodnotící kritéria tak, aby prověřovala hospodárné, efektivní a účelné nakládání se zdroji. Zákon o veřejných zakázkách stanovuje dvě základní hodnotící kritéria, a to ekonomickou výhodnost nabídky, nebo nejnižší nabídkovou cenu. Nejdříve si ukažme na prověřovací kritéria nejnižší nabídkové ceny.

16.3.2.3.1 Prověření kritéria nejnižší nabídkové ceny

Při volbě jediného hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny zadavatel prověřuje, zda obsah a postupy při použití tohoto kritéria jsou v souladu s principem hospodárnosti. Staví si přitom otázky, jak ukazuje tabulka 3.

⁹⁰ Ideální by bylo, kdyby zákon o veřejných zakázkách ukládal vymezení předmětu veřejné zakázky ve formě „cíle veřejné zakázky“. To by mohlo zlepšit zadávání veřejných zakázek a zvýšit přesnost jejich hodnocení. „Cíl veřejné zakázky“ je totiž očekávaný (předjímaný) stav (užitek), který má veřejná zakázka přinést. Za předpokladu, že by cíle byly stanoveny jako objektové cíle (bližší viz Ochrana, 2011), pak by bylo možné nabídky objektivněji hodnotit. V některých resortech jsou již takové dokumenty. Tak například Bílá kniha o obraně stanovuje, že „definované vlastnosti požadovaného výrobku nebo služby musejí být relevantní cíli, k jehož naplnění je nákup realizován“ (Bílá kniha o obraně, část 8.4).

Tab. 10 Prověření volby jediného hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny

Prověřovací problémová otázka	Odpověď na danou otázku (ano/ne)		Komentář
	Ano	Ne	
1. Je kritérium nejnižší nabídkové ceny zcela v souladu s principem „hospodárnosti“, jak ji vymezuje zákon o finanční kontrole (§ 2, písmeno <i>m</i>)?			
2. Je prokazatelné, že podmínky veřejné zakázky a vymezený předmět veřejné zakázky plně pokrývají předpokládanou užitnou hodnotu veřejné zakázky?			
3. Je v zadávací dokumentaci dostatečně definováno, jaká hodnota za (minimální) vynaložené peníze má být dosažena?			
4. Je možné ve smlouvě mezi zadavatelem a realizátorem veřejné zakázky dostatečně garantovat splnění požadovaných předmětných vlastností veřejné zakázky?			

Pramen: autor

Výchozí otázka prověřuje soulad kritéria „nejnižší nabídkové ceny“ s principem hospodárnosti. Její podstatou je zjišťování, zdali je při použití jediného hodnotícího kritéria „nejnižší nabídkové ceny“ zajištěno, že je možné za danou nejnižší nabídkovou cenu vybrat nabídku, která nabízí očekávané předmětné plnění veřejné zakázky za podmínky, že bude dosažena její předpokládaná užitná hodnota. Jestliže tomu tak je, pak v takovém případě je kritérium „nejnižší nabídkové ceny“ v souladu s principem „hospodárnosti“, jak ji vymezuje zákon o finanční kontrole (§ 2, písmeno *m*).

Druhá otázka je zaměřena na prokazování, že podmínky veřejné zakázky a vymezený předmět veřejné zakázky plně pokrývají předpokládanou užitnou hodnotu veřejné zakázky. Podstatou řešení tohoto problému je ověření, zda danými podmínkami bude „garantována“ předpokládaná užitná hodnota veřejné zakázky. Musí být zaručeno, že minimalizací ceny se dosáhne splnění předmětného plnění veřejné zakázky ve smyslu účelu, který má nabízená veřejná zakázka přinést. To může zadavatel do-

sáhnout tak, že pro daný předmět veřejné zakázky stanoví minimální či maximální parametry a jejich ukazatele, které musí potenciálně přijatá nabídka mít. Problém názorně přibližuje tabulka.

Tab. 11 - Administrativní předpoklady pro stanovení souladu hospodárnosti s kritériem nejnižší nabídkové ceny

Parametr, předpoklad, podmínka	Ukazatel	Maximální (minimální) prahová hodnota daného ukazatele
A		
B		
...		
Z		

Zdroj: autor

Zadavatel v oblasti stanovení podmínek, předpokladů a parametrů předmětného plnění veřejné zakázky určí takovou úroveň jejich ukazatelů, že bude garantováno předmětné plnění veřejné zakázky a bude dosažena předpokládaná úroveň užitné hodnoty veřejné zakázky. Zadavatel stanoví potřebné prahové hodnoty ukazatelů jednotlivých parametrů vztahujících se k předmětnému plnění veřejné zakázky a s ohledem na ně formuluje zadání veřejné zakázky. Posléze provede rozvalu, zdali bude možné ve smlouvě mezi zadavatelem a realizátorem veřejné zakázky dostatečně garantovat splnění požadovaných předmětných vlastností veřejné zakázky. Jestliže na všechny zmíněné otázky zadavatel získá kladné odpovědi, pak je možné k výběru nejvhodnější nabídky použít jediné hodnotící kritérium „nejnižší nabídkové ceny“.

Závěrem problému je žádoucí zmínit i otázku složek nejnižší nabídkové ceny. Z praxe veřejných zakázek je známo, že zadavatel při použití jediného hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny v zadávací dokumentaci nezřídka ztotožní nejnižší nabídkovou cenu s pořizovací cenou. To může vést v případě dlouhodobých investic k nesprávnému rozhodnutí, kdy rysem takového postupu je porušení principu efektivnosti. Zadavatel by měl vědět, že nejnižší nabídková cena má dvě základní nákladové složky a s ohledem na tuto skutečnost se rozhodovat při volbě hodnotících kritérií veřejných zakázek. První složku tvoří pořizovací cena. Je to cena, za níž byla pořízena daná akvizice. Druhou složkou jsou náklady související s celoživotním cyklem veřejné zakázky. Platí tedy:

$$NNC = PC + CN, \text{ kde}$$

NNC nejnižší nabídková cena

PC pořizovací cena

CN náklady na životní cyklus

Jestliže se jedná o veřejnou zakázku, kdy je pořízen dlouhodobý investiční majetek, pak je žádoucí brát na zřetel i celoživotní náklady. Z praxe veřejných zakázek jsou známy případy, kdy na základě použití jediného hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny byla sice vybrána nabídka s nejnižší pořizovací cenou, avšak v průběhu životního cyklu veřejné zakázky se ukázalo, že vítězná nabídka má mnohem vyšší náklady na životní cyklus, nežli tomu je (bylo) u jiných nabídek. Takový výběr nabídky by byl oprávněně předmětem kritiky ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu jako případ porušení principu hospodárnosti a neefektivního rozhodnutí. V tomto případě se jako vhodnější ukazuje použít agregované kritérium ekonomické výhodnosti nabídky, kdy dílčími hodnotícími kritérii jsou mimo jiné pořizovací cena a provozní náklady.

16.3.2.3.2 Použití kritéria ekonomické výhodnosti nabídky a jeho prověření z pohledu 3 E

Kritérium ekonomické výhodnosti nabídky používáme tehdy, jestliže předmět veřejné zakázky je natolik složitý, že není možné či vhodné jej hodnotit pouze podle jediného hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny. Jedná se obvykle o pořizování veřejných statků a služeb, které se vyznačují řadou nákladově užitkových vlastností, jež ve svém celistvém celku charakterizují předmět veřejné zakázky. Zadavatel v tomto případě stojí před rozhodovacím problémem, jak vybrat variantu, která je nejlépe pořízenou hodnotou za peníze.

Uvedené souvislosti jsou formulovány v zákoně o veřejných zakázkách následovně: „Rozhodne – li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky“ (§ 78, odstavec 4). Jak je zřejmé, s ohledem na uvedené ustanovení zadavateli vyplývají dvě základní povinnosti, a to povinnost stanovit hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny, a za druhé povinnost určit dílčí hodnotící kritéria tak, aby se vztahovala k nabízenému plnění veřejné zakázky. Ekonomickým obsahem obou povinností je uplatňování principů 3 E. V případě prověřování vztahu užitné hodnoty a ceny z pohledu 3 E si zadavatel může klást následující otázky, jak ukazuje tabulka.

Tab. 12 - Prověření vztahu užitné hodnoty a ceny z pohledu 3 E

Prověřovací problémová otázka	Odpověď na danou otázku (ano/ne)		Komentář
	Ano	Ne	
1. Pokrývají dílčí hodnotící kritéria celý předmět veřejné zakázky?			
2. Jsou dílčí hodnotící kritéria stanovena tak, že vyjadřují vztah užitné hodnoty a ceny?			
3. Jsou ve vztahu užitné hodnoty a ceny obsaženy ukazatele hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti?			

Zdroj : autor

Pro komplexní posouzení nabídek je potřebné, aby zvolená dílčí kritéria všestranně prověřovala užitnou hodnotu pořizovaného veřejného statku/služby a aby umožňovala hodnotit, s jakým stupněm hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti budou dané zdroje vynaloženy. Druhá otázka prověřuje povinnost zadavatele stanovit dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Obsahem vztahu užitné hodnoty a ceny je prověření hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti alokace zdrojů použitých na pořízení veřejné zakázky.

Užitnou hodnotou se rozumí očekávaný užitek, který bude plynout z realizované zakázky. Cenou se pak rozumí náklady, za něž bude daná hodnota získána („vysoutěžena“). Zákonem požadované vyjádření vztahu užitné hodnoty a ceny je možné vyjádřit různými způsoby. Příklady ukazuje tabulka.

Tab. 13 - Příklady a ukazatelé prověřování vztahu užitné hodnoty a ceny z pohledu 3 E

Druh vztahu užitné hodnoty a ceny	Odpovídající dílčí hodnotící kritérium	Hodnotící metoda	Prověřovaný princip 3E
Náklady/jednotka výstupu	Nákladová efektivnost	CEA (analýza efektivnosti nákladů)	Efektivnost
Počet vyprodukovaných jednotek z jednotky nákladů	Produktivita nákladů	Inverzní CEA (1/CEA)	Efektivnost

Druh vztahu užité hodnoty a ceny	Odpovídající dílčí hodnotící kritérium	Hodnotící metoda	Prověřovaný princip 3E
Efektivnost vynaložených nákladů měřená výnosovým procentem	Vnitřní výnosové procento	IRR (vnitřní výnosové procenta)	Efektivnost, účelnost (ve smyslu stupně splnění stanoveného cíle)
Návratnost nákladů	Doba návratnosti vynaložených nákladů na pořízenou investici	ROI (metoda návratnosti investice)	Efektivnost, hospodárnost
Čistý přínos	Čistý přínos z investice jako rozdíl mezi současnou hodnotou přínosů a nákladů	NPV (čistý přínos)	Efektivnost, účelnost, hospodárnost
Budoucí hodnota z vynaložených nákladů	Očekávaná budoucí hodnota z investice	Metoda výpočtu budoucí hodnoty (FV)	Efektivnost, účelnost, hospodárnost
Užitnost nákladů	Hodnocení vynaložených nákladů na dosažení stanovených užitkových ukazatelů	Kardinální stupnice v kombinaci s metodou vážení dílčích kritérií	Účelnost, hospodárnost
Stupeň uspokojení z vynaložených nákladů	Užitek z veřejné služby měřený na stupnici s deskriptorem	Explorační techniky	Účelnost, hospodárnost
Atd.			

Zdroj: autor

Jak je z tabulky zřejmé, vztah užité hodnoty a ceny má řadu modifikací. Pro zadavatele je klíčové, aby uměl se zřetelem na předmět veřejné zakázky a její specifika vybrat ty ukazatele, které komplexně prověří užitnou hodnotu nabídek a jejich relaci k nabízené ceně. Pokud jsou zadavatelem ukazatele vztahu užité hodnoty a ceny voleny správně, prověřují zároveň i hospodárnost, efektivnost a účelnost. To je možné ukázat na tabulce 6, kdy jednotlivá dílčí hodnotící kritéria jsou odvozena z relace užité hodnoty a ceny, přičemž prověřují uplatnění principů 3E.

Dílčí hodnotící kritéria obvykle nejsou svým ekonomickým významem stejná. Zákon o veřejných zakázkách tuto skutečnost vyjadřuje ustanovením, že v případě ekonomické výhodnosti nabídky je povinností zadavatele stanovit váhy dílčích kritérií. Navrhovaná metodika *Hodnocení veřejných zakázek* doporučuje provádět „objektivizaci procesu stanovování vah dílčích kritérií“. Jí se rozumí to, že zadavatel (případně hodnotící komise) použije ke stanovení vah více postupů, a poté z nich (například aritmetickým průměrem) stanoví výslednou váhu, kterou uvede v zadávací dokumentaci. Příklady různých postupů stanovení vah je možné nalézt v publikaci Ochrana (2011). Na základě stanovených kritérií hodnotící komise doporučuje zadavateli k realizaci ekonomicky nejvhodnější nabídku. Tato problematika je standardním a dostatečně známým postupem, který je podrobně popsán v odborné literatuře i v samotné metodice.

Výběrem nejvhodnější nabídky a uzavřením smlouvy je z pohledu současného znění zákona o veřejných zakázkách uzavřen proces zadávání a výběru veřejné zakázky.

16.3.3 Fáze exploatace vybrané nabídky a monitorování plnění očekávání (cílů)

Veřejný zadavatel by neměl opomíjet, že pořízenou veřejnou zakázkou zadavateli vznikají povinnosti, které mu jako správci nabytého majetku ukládají další zákony. Proto navrhovaná metodika *Hodnocení veřejných zakázek* zadavateli ukládá monitorování veřejné zakázky ve fázi exploatace, kdy cílem je v rámci tzv. vnitřního kontrolního systému (viz ustanovení zákona o finanční kontrole, část IV) prověřovat hospodárné, efektivní a účelné nakládání s majetkem, který byl získán formou veřejné zakázky.

Toto sledování se děje v rámci fáze monitoringu výsledků, jenž je realizován ve formě tzv. průběžné kontroly, jak ji definuje zákon o finanční kontrole. Taktéž zákon o majetku stanovuje, že zadavatel je povinen sledovat, zda pořízená investice (zákon o majetku § 14, odstavec 1) je používána ke stanovenému účelu a hospodárně. Zadavatel při této průběžné obsahové kontrole sleduje, nakolik jsou naplňovány ukazatele hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. O této skutečnosti vede písemný záznam ve formě protokolu, který mohou zkoumat orgány interní a externí kontroly v rámci tzv. auditu výkonu.



Otázky a úkoly:

- Vysvětlete na příkladech pojem « veřejné služby ». Vyjmenujte veřejné služby, se kterými se setkáváte takřka denně. Existuje nějaká veřejná služba, kterou jste dosud nečerпали?
- Které veřejné služby jsou poskytovány z úrovně státu, kraje, obce?
- Jak (v jaké právní formě) může zabezpečovat veřejné služby obec? Uveďte příklady a vysvětlete rozdíly. Proč je právní forma důležitá?
- Podívejte se na internetové stránky vaší obce nebo kraje a zjistěte co nejvíce informací o poskytovaných veřejných službách. Uplatněte znalosti z této kapitoly a zhodnoťte přístup vaší obce / kraje.
- Charakterizujte reformní přístupy (modely) veřejných služeb.
- Připravte scénář reformy veřejných služeb v ČR.
- Zvolte si nějaký veřejný problém a navrhnete postup jeho řešení formou veřejného projektu.
- Vymezte na příkladech pojem veřejný projekt.
- Co jsou funkční a objektové cíle veřejného projektu? Uveďte na příkladu.
- Jste vedoucí odboru investic. Nové vedení vaší instituce chce uplatňovat princip 3 E při zadávání veřejných zakázek. Jak to provedete? Uveďte na konkrétním případě.
- Charakterizujte jednotlivé fáze veřejné zakázky.
- Co je kritérium ekonomické výhodnosti nabídky? Kdy a proč jej uplatníte? Vysvětlete na konkrétních případech.
- Podívejte se na internetové stránky vaší obce nebo kraje (nebo jiné instituce dle vašeho výběru - jiný výběr zdůvodněte) a zjistěte informace o veřejných zakázkách. Při uplatnění znalostí z této kapitoly zhodnoťte přístup vaší obce.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Kapitola řeší tři klíčové problémy související s uspokojováním veřejných potřeb: problém zabezpečování veřejných služeb, tvorbu veřejných projektů a veřejné zakázky. Charakterizuje veřejné služby jako produkty nemateriální, neskladovatelné a nepřenositelné povahy. Ukazuje, že ve veřejné správě existují celkem tři základní reformní přístupy k veřejným službám (přírůstkový, manažerský a radikální systémový). Analyzované přístupy se mohou stát inspirací pro reformu v oblasti veřejných služeb v podmínkách ČR.

V části zabývající se veřejnými projekty je podán metodický postup subjektů veřejné správy při rozhodování o tvorbě, realizaci a exploataci veřejných projektů. Třetí část kapitoly se věnuje veřejnému zadávání. Výchozí otázka, před níž stojí subjekt veřejné správy je, zda daný statek či službu (terminologií zákona o veřejných zakázkách « do-
dávku », « službu », « stavbu ») vyprodukovat vlastními silami (insourcing), nebo ji zadat ve formě veřejné zakázky. Pokud se zadavatel rozhodne pro řešení problému formou veřejného zadávání, musí dodržet určité formální postupy, které mu ukládá zákon o veřejných zakázkách. Ty jsou v této kapitole blíže charakterizovány spolu s metodikou hodnocení veřejných zakázek (vydanou Ministerstvem pro místní rozvoj), jejímž smyslem je posilovat ekonomické stránky veřejného zadávání.

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Veřejné služby	Způsoby zabezpečování veřejných služeb	Reformní přístupy k zabezpečování veřejných služeb
Veřejné projekty	Postup při tvorbě a sestavování veřejných projektů	
Veřejné zakázky	Fáze veřejné zakázky	Postup při zadávání, hodnocení a výběru veřejných zakázek
Zákon o veřejných zakázkách	Zákon o finanční kontrole	Zákon o majetku České republiky

Použitá literatura:

- BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.: *Institucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb*. Bratislava: Transparency International, 2006.
- COBES, D. – VERHEIJEN, T.: *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu*. Bratislava: NISPACEE, 1997.
- MERIČKOVÁ, B.: *Alternatívne prístupy k poskytovaniu miestnych verejných služieb*. Banská Bystrica: EF UMB, 2005.
- OCHRANA, F.: *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení*. Praha: Ekopress, 2007.
- OCHRANA, F.: *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.
- PAVEL, J.: *Veřejné zakázky v České republice. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. Studie 2/2009*.
- PŮČEK, OCHRANA a kol. (2009): *Chytrá veřejná správa*. Praha: MMR 2007
- STRAND, I.- RAMADA, P.-CANTON, E. et al. *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*. European Commission, March 2011.
- VOZÁROVÁ, Z.: *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. Dizertačná práca*. Banská Bystrica: EF UMB, 2012
- WRIGHT, G. – NEMEC, J.: *Management verejnej správy. Teorie a praxe z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress, 2003.
- Zákon č. 219 ze dne 27. června 2000 o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích ve znění úprav.
- Zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě ve znění úprav.
- Zákon č. 317 ze dne 14. března 2006 o veřejných zakázkách ve znění úprav
- Zákon č. 139 ze dne 14. března 2006 o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění úprav.
- Hodnocení veřejných zakázek. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012. (Pracovní verze navrhované metodiky pro implementaci 3 E do zadávacích procedur veřejných zakázek).

17 MARKETING A ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Půček Milan, Mička Pavel

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je seznámit s problematikou marketingu ve veřejné správě a s problematikou participace - zapojování veřejnosti do činnosti veřejné správy, zejména do rozhodování. Z hlediska participace je nezbytné pochopit význam participace, vidět rozdíly v přístupech k zapojování veřejnosti a seznámit se s důležitými postupy (zejména participační žebřík). Na marketing je v této kapitole pohlíženo jako na jeden z přístupů zapojování veřejnosti, ale současně také jako na samostatné téma. Jsou zde vysvětleny odlišnosti od podnikového (obecného) marketingu, vysvětlena problematika územního (např. městského) marketingu a jsou zahrnuty využitelné marketingové strategie (marketingový mix dle 4P a jeho alternativy).

Časové zátěž: X hodin (samostudium a příprava otázek a úkolů)

ÚVOD

Druhá polovina 20. století je nejen v západní Evropě spojena s reformami veřejné správy, ve kterých přestávají být orgány veřejné moci tím jediným a nejdůležitějším tvůrcem veřejných politik. Hierarchický přístup (od shora dolů) je konfrontován s koncepty založenými na pluralitě a zapojení veřejnosti (širokého spektra aktérů) do veřejného rozhodování.

Výsledkem těchto reforem bylo rozvinutí participativního přístupu (zapojování veřejnosti) při řešení veřejných záležitostí. Participační přístup v tomto kontextu můžeme chápat jako zvýšení vlivu, který občané mohou uplatnit pro ovlivnění rozhodování ve veřejné správě. Vyšší míra participace pak znamená, že se moc/vliv přesouvá z politických a správních institucí do rukou občanů [Bernard 2012].

Po roce 1989 se participativní přístup, stal předmětem zájmu i v postsocialistických zemích. Nejen v České republice ale procházel vztah občanů a orgánů veřejné správy složitým vývojem. Po krátkém období, kdy se řešení složitých celospolečenských

otázek stalo předmětem širokých veřejných diskusí⁹¹, přichází období symbolizované neoliberálním přístupem, jehož principy se z ekonomické oblasti přesouvali i do ostatních sfér. Snaha o hledání konsenzu napříč všemi složkami společnosti, či volání po veřejné diskusi bylo označováno jako nelegitimní zásah (často občanských iniciativ a dalších aktérů) do fungování demokratických institucí⁹². Větší důraz na zvýšení aktérů z řad občanů ve veřejné rozhodování lze zaznamenat na konci tisíciletí a to i díky přípravám na vstup⁹³ ČR do EU. Trend otevírání veřejné správy a zapojování organizované i neorganizované veřejnosti.

V ČR jsou patrné 3 přístupy politické reprezentace k zapojování veřejnosti (participaci) do rozhodovacích procesů:

1. Participace a obecněji komunikace s veřejností jako „nutné zlo“
2. Marketing (a šířeji moderní management) jako nástroj pro participaci a správnou komunikaci s veřejností – manažerský přístup
3. Participace a správná komunikace jako součást hodnot a filosofie

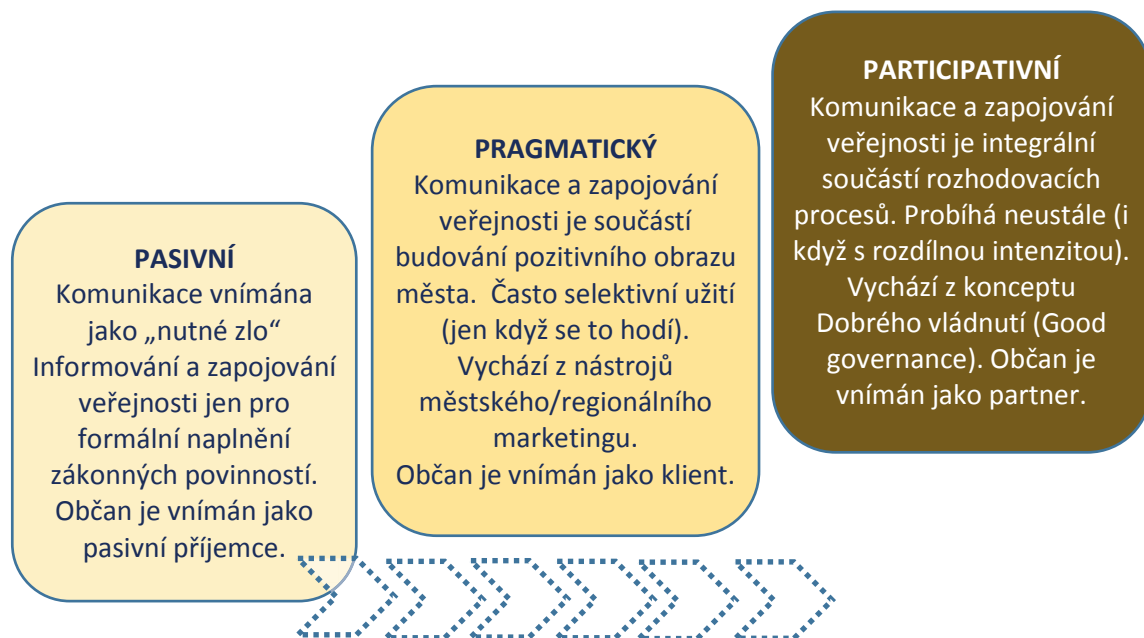
Přístupy jsou na příkladu obcí popsány na následujícím obrázku. První přístup – tedy plnění jen zákonných povinností – nelze považovat za nesprávný. To však platí jen tehdy, pokud veřejná správa tyto povinnosti dobrovolně a v plném rozsahu plní. Problém u tohoto přístupu však je to, že v některých případech musí veřejnost svá práva vymáhat. Veřejná správa by vždy měla jít v dodržování zákonů příkladem. Druhý přístup - problematika marketingu je popsána v bodě 3 této kapitoly. Třetí přístup chápe participaci jako součást filosofie či hodnot politiků a vedoucích úředníků či manažerů ve veřejné správě. Na úrovni obcí či regionů se využívají například principy místní Agendy 21 (je průmětem zásad udržitelného rozvoje na místní úrovni – viz www.ma21.cz), projektu Zdravé město (viz ww.nszm.cz), komunitního plánování sociálních služeb a podobně.

91 Koneckonců i samotná podstata Občanského fóra vycházela ze spontánní a dobrovolné účasti občanů na veřejné dění.

92 Významnou část devadesátých let minulého století tak můžeme chápat jako ideový střet, který nejlépe charakterizují pohledy dvou hlavních představitelů té doby - V.Havla a V.Klause.

93 Například díky zohlednění participace v tzv. „předvstupních fondech“ Evropské unie.

Obr. 1: Přístupy k participaci a komunikaci s veřejností v ČR na příkladu obcí:



Pramen: autoři

17.1 ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO ROZHODOVACÍCH PROCESŮ

17.1.1 Vymezení tématu participace

Pro vztah aktérů z řad organizované i neorganizované veřejnosti a veřejné správy je charakteristická výrazná různorodost a proměnlivost a stejně tak se liší i způsoby, jak mohou občané a další aktéři projevit svůj názor či přímo ovlivnit nějaké rozhodnutí. Účast ve volbách, podepsání petice, vystoupení na veřejné diskusi, vyplnění dotazníku, dlouhodobá práce v pracovní skupině či účast v místním referendu představuje jen zlomek participačních možností, které se nabízejí. Souhrnným označením pro podobné aktivity je termín participace. V obecném vyjádření znamená participace účast, účastnictví nebo podílení se a je zřejmé, že s takto nejasným vyjádřením nevystačíme.

Participace přitom představuje nejednotný a velmi heterogenní koncept, který může být ve svém nejužším pojetí spjat s jakoukoliv formou přímé či nepřímé účasti na správě věcí veřejných. Participace se pak omezuje pouze na participaci politickou. Politická participace bývá často definována jako „takové aktivity jednotlivců, které směřují k více či méně přímému ovlivňování a výběru rozhodovatelů a/nebo určitých akcí.“ [Verba-

&Nie1987], jinými slovy tedy znamená „*takové dobrovolné aktivity, kterým se členové společnosti podílejí na volbě vládnoucích představitelů a přímo či nepřímo na formování veřejné politiky*“ [McKlosky 1968, cit. dle Čermák a Vobecká 2011].

Na druhou stranu široké pojetí participace se vztahuje k životu jedince uvnitř společnosti a jeho účasti na veškerých společenských aktivitách. Jak tvrdí Gardner: „*občan, který přijde k volbám nebo chce promluvit na veřejném shromáždění, podílí na veřejném životě stejně jako rodiče, kteří vychovávají své děti k odpovědnosti nebo jako mládež, která dobrovolně pomáhá postiženým dětem*“ [Gardner, 1999].

Pro potřeby této kapitoly lze ale pracovat s pojetím participace vypracovaným S.Arnesteinem. Ta chápe participaci jako „*redistribuci moci, která umožňuje chudším vrstvám občanů, kteří jsou v současnosti vyloučeni z politického a ekonomického procesu, být rozumně zahrnuti v budoucnosti. Jde o strategii, prostřednictvím které se nemajetní lidé mohou zapojit do určování toho, jakým způsobem budou předávány informace, stanovovány cíle a priority, alokovány veřejné prostředky, ... Zkráceně to znamená způsoby, kterými mohou iniciovat sociální změny, díky kterým budou moci se i oni podílet na přínosech plynoucích ze společnosti.*“ [Arnestein,1969]. A.Arnestein také používá termín občanská participace (Citizen Participation), čímž se jasně vymezuje i vůči úžeji pojatému vymezení politické participace. Občanskou participaci pak je možno vnímat i jako permanentní proces emancipace společnosti, ve které si její členové uvědomují nejen práva a svobodu, které jim demokracie zaručuje, ale také odpovědnost a nezbytnost podílet se na chodu celé společnosti. Participaci zároveň nelze spojovat pouze s formalizovanými pravidly či postupy. Naopak neformální postupy jsou často typickými představiteli vyšších stupňů participace.

Participace není hodnotově neutrální pojem. Naopak zájem o participaci je spíše než s pozitivistickým přístupem spojen s normativním pohledem. Normativní pohled se například projevuje v úvaze „*Kolik participace vlastně demokracie potřebuje?*“ [Bernard 2012]. Odpověď může na jedné straně dát například Schumpeterův přístup kompetitivní demokracie (stavějící na dodržování procesních pravidel, které sami o sobě jsou dostatečnou zárukou demokracie), nebo Habermasův zájem o deliberativní demokracie (hledající základní smysl v diskusi). Ukotvení tématu participace lze najít i v dalších teoretických přístupech. Snad nejprůběžněji se na participaci váže koncept *Politické kultury*. Podle G.A.Almonda a S.Verby je politická kultura vyjádřením vztahu občana a politického systému (resp. jak je tento systém vnímán, internalizován a hodnocen členy dané společnosti). Almond a Verba definují tři základní typy politické kultury a to parochiální, poddanský a participační. Pro participační typ politické kultury je charakteristická orientace občanů na celý politický systém (na vstupy i výstupy) a na vlastní aktivní roli v tomto systému. Almond a verba záro-

veň upozorňují, že existují i určité smíšené typy. Například formulují tzv. občanskou kulturu (civic culture), kde dominují rysy participativní, které jsou doplňovány i poddanskými a parochiálními orientacemi.

Na místní i regionální úrovni je možno na pozadí aktivní účasti veřejnosti na tvorbě veřejné politiky identifikovat rostoucí míru sociálního kapitálu. *Sociální kapitál* je vztažen k sociálním vazbám uvnitř dané společnosti. Tam, kde dochází k častým interakcím mezi členy společnosti, kdy si skupiny i jednotlivci navzájem důvěřují a jejich vzájemné kontakty nejsou podmíněny bezprostřední návratností investovaných prostředků (čas, ochota, energie), tam dochází k budování sociálního kapitálu.

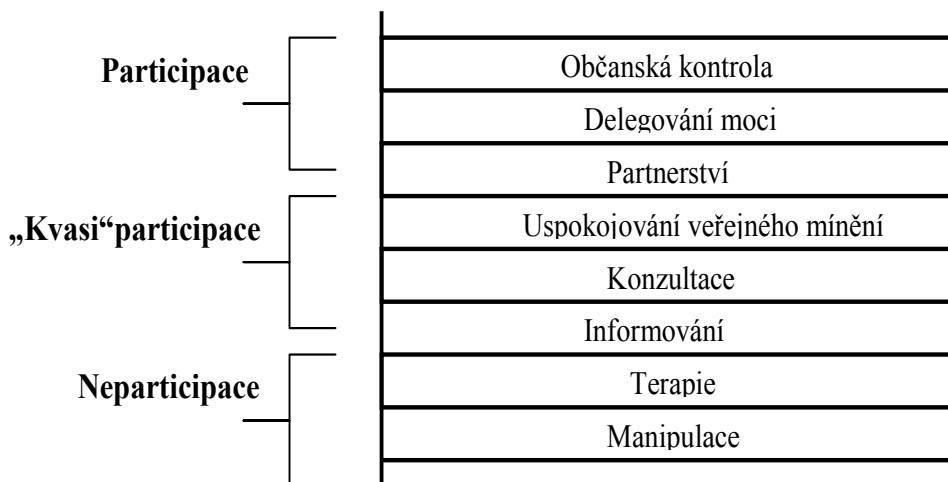
Důraz na aktivní roli občanů a dalších aktérů do tvorby a implementace veřejných politik je obsažen i v nových formách správy, které můžeme souhrnně nazvat jako *Governance*. Ačkoliv se jedná o poměrně široký koncept a setkáváme se nejen s různými označeními (Good governance, Participatory governance, Strategic governance...), ale zejména s různými definicemi.

17.1.2 Praktické uplatnění participace

Pro bližší pochopení participace praktického uplatnění participace ve veřejné správě vhodné se nejprve seznámit s typologií, kterou vytvořila S. Arnstein na základě analýzy tří velkých federálních sociálních programů USA. Zaměřila se zejména na postavení chudších vrstev, přistěhovalců a různých menšin, kterým v USA 60. let sice byla přiznána veškerá občanská práva, nicméně byly poněkud přehlíženy pokud jde o aktivní zapojení do veřejného rozhodování. Výsledkem její práce je tzv. Participační žebřík (a Ladder of Citizen participation).

Arnstein konstruuje celkem 8 stupňů zapojení veřejnosti, které dále spojuje do tří základních úrovní (neparticipace, „kvasi“ participace a participace). Typologii je třeba číst odspodu, jako bychom stoupali po žebříku – odtud participační žebřík. Nižší stupeň představuje nižší míru přesunu moci od veřejných rozhodovatelů na občana. S. Arnstein sama charakterizovala posun na vyšší příčku žebříku jako proces, ve kterém se „nikdo“ v různých oblastech rozhodování stává „někým“ s dostatečnými pravomocemi k tomu, aby dané veřejné instituce zodpovědně přistupovaly k jeho názorům a potřebám“ [Arnstein, 1969].

Obr. 2 Participační žebřík podle Arnsteina



Pramen: Arnstein, 1969

Snadná praktická využitelnost na názornost participačního žebříku vedla k tomu, že se začal v různých modifikacích používat i ve veřejných dokumentech a metodických materiálech. V praxi se například setkáme s velmi zjednodušeným dělením participace na pouze tři stupně a to informování – konzultace – aktivní participace. Toto dělení bylo použito poprvé OECD v publikaci *Citizens as Partners*.

V roce 2009 připravila Rada Evropy dokument s názvem „Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process“. Dokument se významně věnuje spolupráci mezi aktéry z občanského sektoru s veřejnými rozhodovateli. Definuje 4 základní stupně participace: informování, konzultace, dialog a partnerství. Inovací v dokumentu je propojení jednotlivých stupňů participace s procesem tvorby politických rozhodnutí. Rozhodovací proces je zde dekomponován do 6 kroků (nastolení témat, návrh řešení, rozhodování, implementace, monitoring, reformulace) a v každém kroku se zabývá tím, jak intenzivně je možné zapojit veřejnost.

Vláda ČR schválila v roce 2009 Metodiku zapojení veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Dokument připravilo Ministerstvo vnitra. I tato metodika pracuje se 4 stupni zapojení (informování – připomínkování – konzultace – partnerství) a i zde se poprvé objevuje propojení úrovně zapojení s jednotlivými kroky procesu (jedná se RIA proces). Výhodou metodiky je i to, že na ní navazuje Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, který již zcela prakticky popisuje různé formy spolupráce.

Inspirace výše uvedenými příklady participačních žebříků a zkušenosti s jejich uplatňováním v ČR nás vedla k formulaci následující typologie participačních aktivit (viz obrázek). Participační žebřík má 5 stupňů.

Obr. 3: Participační žebřík

Číslo stupně	Stupeň participace
5	ROZHODOVÁNÍ
4	PARTNERSTVÍ
3	KONZULTACE
2	PŘIPOMÍNKOVÁNÍ
1	INFORMOVÁNÍ

Pramen: autoři

Při jakémkoliv dělení participace zohledňující intenzitu a charakter zapojení aktérů do rozhodování ale neplatí jednoduchá úměra, že vyšší stupeň participace je vždy lepší.

Nejnižším stupněm participace je **informování**, které představuje jednosměrný komunikační tok od orgánů veřejné správy směrem k občanům a dalším aktérům. Informování je nezbytným předpokladem pro dosažení jakékoliv vyšší úrovně. Informování ex ante (předem o připravovaných akcích) je lepší než informování ex post (o tom, co již bylo uskutečněno). I druhý stupeň, **připomínkování**, je založen na jednosměrném komunikačním toku a to od aktérů směrem k veřejnému rozhodovateli. Aktéři mohou tímto způsobem předávat své nápady, potřeby, přání, požadavky či kritiku a to bez toho aniž by získali okamžitou odezvu od veřejného rozhodovatele. I zde platí, že vhodnější je získání názorů a pohledů na dané téma před zahájením rozhodovacího procesu, než jen získání zpětné vazby k již připravenému rozhodnutí. **Konzultace** pak představují obousměrnou komunikační vazbu. Dochází při nich k dialogu, vyjasňování situace, předkládání argumentů, vzájemnému vysvětlování atd. Konzultace se mohou odehrávat přímo (ve stejném čase, místě atd.) nebo i nepřímo (např. využitím moderních informačních technologií). Předchozí stupně vycházejí pouze z předávání informací s tím, že veřejný rozhodovatel sám zohlední (či nezohlední) výstupy z těchto participačních aktivit při samotné přípravě rozhodnutí. V případě partnerství již ale dosahujeme kvalitativně vyšší formy spolupráce. Pro **partnerství** je typické rovnocenné postavení zapojených aktérů i veřejného rozhodovatele (např. všichni společně připravují návrh řešení). Partnerství již také klade vyšší nároky na kapacitní připravenost všech zúčastněných. Konečně v určitých situacích může dojít k delegování **rozhodování do rukou aktérů**. V participační praxi k tomuto nedochází příliš často (typickým příkladem může být místní referendum) a je třeba jasně definovat aktéry, na které je rozhodovací pravomoc delegována i další okolnosti.

Pokud participační žebřík naplníme příklady pro 3 přístupy k participaci a komunikaci uvedené v úvodu kapitoly, vznikne následující tabulka.

Tab. 1: Příklady naplnění participačního žebříku – přístup „nutné zlo“, marketing, vládnutí

Participační žebřík	Příklady nebo popis naplnění jednotlivých stupňů participačního žebříku		
	participace a komunikace jako „nutné zlo“	„marketing“ jako nástroj participace	Participace jako součást hodnot, filosofie - „vládnutí“
ROZHODOVÁNÍ	Volby – jako klíčový nástroj rozhodování veřejnosti; Místní referendum	Dle zákona + postup dle marketingové strategie: (a) rozhodni – oznam – obhajuj; nebo (b) diskutuj – dospěj k dohodě – proved’	Dle zákona + upřednostňování postupu diskutuj – dospěj k dohodě – proved’
PARTNERSTVÍ	Vynucená partnerství (např. z důvodu čerpání strukturálních fondů)	Běžná forma v rámci marketingové strategie.	Budování funkčních partnerství k řadě témat.
KONZULTACE	Konzultace s účastníky v rámci správního řízení; Veřejná projednávání ze zákona (např. územní plán, SEA)	Konzultace jako součást marketingu. Nad rámec zákona při tvorbě rozhodnutí nebo po něm v souladu se strategií.	Běžná forma participace, je-li to možné vždy před rozhodnutím.
ZPĚTNÁ VAZBA (PŘIPOMÍNKOVÁNÍ)	Petice; Stížnosti a podněty; Odvolání v rámci správního řízení; Účast na zastupitelstvu	Zpětná vazba je důležitá součást marketingu. Nad rámec zákona při tvorbě rozhodnutí nebo po něm v souladu se strategií.	Nad rámec zákona, je-li to možné vždy před rozhodnutím.
INFORMOVÁNÍ	Poskytování informací na základě zákonů	Informování jako základ marketingu. Informování ex ante (předem) nebo ex post, a to nad rámec zákona.	Informování jako základ vládnutí. Je upřednostňováno informování ex ante (předem).

Pramen: autoři

V praxi se tak můžeme setkat se dvěma přístupy při rozhodování:

1. Postup: rozhodni – oznam – obhajuj

V tomto případě je rozhodnuto o řešení problému ještě předtím, než je rozhodnutí oznámeno. Hlavním účelem komunikace je obhájení rozhodnutí. Běžně se takto postupuje při přístupu komunikace „jako nutné zlo“, ale v řadě případů také při využívání marketingu.

2. Postup: diskutuj – dospěj k dohodě – (rozhodni) a proved'

Toto je typický postup, pokud je participace považována za součást filosofie. Je též běžně využívána při používání marketingu (pokud to odpovídá marketingové strategii). Zvolíme-li tento postup a zvládneme-li diskusi, je řešení problému obvykle snadnější nebo nalezené řešení problému smysluplnější. Tento postup však není možné uplatnit vždy. Nepoužívá se obvykle při řešení krizových situací (např. živelné pohromy) nebo tam, kde by diskuse vedla k návrhu řešení porušující zákony – tedy oprávněné zájmy jiných účastníků. Před zahájením diskuse je také nezbytné analyzovat očekávání všech skupin aktérů a mít zpracovaný komunikační plán (tedy plán komunikace vůči jednotlivým skupinám aktérů, který respektuje očekávání aktérů). Je tedy nutné mít potřebné znalosti a kompetence, jak zapojování veřejnosti efektivně zvládat.

16.1.3 Promítnutí participace do činnosti veřejné správy

Pro aktivní zapojení občanů a dalších aktérů neexistují v českém prostředí žádné právní překážky. Z čistě formálního hlediska je v našem právním řádu participace předpokládána a vyžadována. Většinou je ale podmínka zapojení veřejnosti a dalších aktérů formulována jen formálně bez přímých praktických dopadů. S ohledem na typologie z předešlé kapitoly se i při formálním naplnění zákonných požadavků pohybujeme v nižších patrech participačního žebříku⁹⁴ a v českém prostředí se proto také častěji setkáme tradičními formami účasti občanů na veřejném rozhodování. Tradiční formy participace lze chápat jako takové participační postupy, které jsou již plně formalizovány, zakotveny v našem právním řádu a které tedy veřejná správa konat zpravidla musí. Naproti tomu lze najít i celou řadu inovativních způsobů zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů a nové a nové metody a přístupy k nám přicházejí ze zahraničí. Inovativní metody participace otevírají a zprůhledňují rozhodovací procesy, rozšiřují prostor participace do nových oblastí a umožňují občanům hledat řešení a formulovat rozhodnutí. Svým charakterem se jedná téměř výhradně o metody interaktivní, ve kterých je vyžadována určitá ochota a vůle vzájemně participovat a to jak na straně občanů, tak veřejné správy. Inovativní formy participace představují zejména ty metody, které veřejná správa využívat může [Mička 2006].

Svět tradičních i svět inovativních forem participace není striktně oddělen. U mnoha metod a technik záleží, jakým způsobem jsou využity⁹⁵. Inovativní formy participace zřejmě nemohou zcela nahradit tradiční formy zapojení veřejnosti. Mohou však být uplatňovány všude tam, kde tradiční formy participace jsou nedostatečné⁹⁶.

94 S. Arnstein v této souvislosti užívá termín prázdný rituál (empty ritual).

95 Např. veřejné setkání může mít charakter klasického a formálního setkání zástupců veřejné instituce s občany, ale také může jít o velmi interaktivní jednání, kde se společně vyjasňují stanoviska nebo definují priority

96 Např. kromě pravidelných voleb je možné využít potenciálu veřejnosti i v průběhu volebního období v rámci různých workshopů, pracovních skupin, veřejných setkání

Uplatnění participace (zejména jejich vyšších forem) v činnosti veřejné správy má výrazný normativní charakter a stejně tak své kritiky i zastánce. Zastánci participace budou zřejmě zdůrazňovat přednosti, které účast občanů a dalších aktérů na veřejné rozhodování přináší. Je to zejména kvalitnější rozhodovací proces (v diskusích se objevují nová řešení, upozorňuje se na jinak skryté problémy), s vyšší veřejnou podporou (což následně usnadňuje i jeho implementaci) a navíc dochází budování nových pozitivních vazeb a vztahů uvnitř dané komunity a mnohdy i k růstu důvěry ve veřejné představitele.

Participace ale není univerzální nástroj uplatnitelný vždy a všude. Jako i jiné přístupy má svá omezení a nedostatky. Participační procesy jsou zpravidla delší a nákladnější⁹⁷, nastává problém odpovědnosti za konkrétní rozhodnutí nebo mohou vybraní aktéři celý participační proces zneužít pro prosazení vlastních zájmů.

Ať už patříme mezi neochvějně propagátory participačních procesů či k jejich odpůrcům, musíme si všimnout řady úspěšných příkladů spolupráce veřejné správy s aktéry z občanského i soukromého sektoru. V českém prostředí je třeba zmínit Místní agendu 21, která je realizována v mnoha našich městech, nebo komunitní plánování sociálních služeb.

17.2 MARKETING VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

17.2.1 Úvod a vymezení marketingu

S používáním nástrojů marketingu v neziskovém a následně ve veřejném sektoru se začalo v 70. letech 20. století, zejména v anglosaských zemích v rámci přípravy a realizace reforem.

Za obecný (podnikový) marketing lze považovat činnosti, procesy a metody usměrňování a aktivního ovlivňování podnikání podle potřeb trhu (toto je nejčastější definování obecného marketingu). Obecný marketing v sobě integruje všechny činnosti, které budují silné vztahy se zákazníkem a ovlivňují celkovou strategii podniku a jeho postavení na trhu.

V tomto smyslu by jádrem marketingu území (státu, kraje, obce) pak měla být institucionalizovaná podpora komunikace mezi stranou poptávky (občan, turista atd.) a nabídky - státní, krajská, obecní správa a jí zřízené nebo založené organizace a společnosti, neziskové organizace poskytující služby, ziskový sektor (KURON, I., 1998).

97 Nemusí se jednat vždy o finanční či materiální náročnost, ale mnohdy jde hlavně o lidské zdroje

V roce 1971 představil Philip Kotler, pojem *sociální marketing*. Následně rozpracoval několik marketingových strategií pro uplatňování marketingu v neziskových organizacích⁹⁸. Marketing ve veřejném sektoru se rozvíjí v kontextu aplikace širšího, hierarchicky vyššího konceptu managementu tzv. New public managementu.

Většina autorů se shoduje, že nelze pouze mechanicky přenášet poznatky z obecného (podnikového) marketingu do zcela odlišných podmínek veřejného sektoru. Nicméně osvědčený koncept marketingového managementu aplikovaný v soukromých firmách, spočívající v utváření nabídky dle požadavků strany poptávky, byl významně adaptován a přenesen postupně také na řízení neziskového a veřejného sektoru. Obvykle se vychází z definice marketingu podle Philipa Kotlera, který definuje marketing jako⁹⁹: „*společenský a řídicí proces, kterým jednotlivci a skupiny získávají to, co potřebují a požadují, prostřednictvím tvorby, nabídky a směny hodnotných produktů s ostatními*“.

17.2.2 Odlišnosti marketingu ve veřejné správě od obecného marketingu

Během 80. a 90. let 20. století se zformovaly tři základní pojetí marketingu veřejného sektoru¹⁰⁰:

1. marketing ve veřejném sektoru odvozený od neziskového marketingu¹⁰¹, jeho uplatňování se týká zejména poskytování veřejných služeb, například ve školství, zdravotnictví, sociální oblasti,
2. marketing ve veřejném sektoru odvozený od obecného (podnikového) marketingu a
3. marketing veřejného sektoru (zejména v podobě městského či teritoriálního marketingu¹⁰²) jako relativně autonomní aplikační oblasti.

Obecný (podnikový) marketing má z hlediska teoretického uchopení marketingu ve veřejném sektoru zásadní význam, neboť umožňuje identifikovat jeho zvláštnosti (specifika) a tak postihnout jeho podstatu. Nejvýznamnější odlišnosti aplikace marketingu v podmínkách podniku a podmínkách veřejného sektoru (na příkladu města) nám shrnuje následující tabulka.

98 KAPLAN A.M; HAENLEIN M. The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration. *European Management Journal* [online]. 2009, vol. 27, s. 197 – 212. Dostupný z WWW:<sciencedirect.com>.

99 KOTLER P., *Marketing management*, s. 4.

100 Ježek, J. (2010), *Aplikace městského marketingu v praxi: vývoj, očekávání, realita (kritický pohled)*. E + M *Ekonomie a management* 4 / 2010

101 Viz práce například:

HOHN, S. *Public Marketing. Marketing-Management für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler, 2006. 242 s.

BRAUN, G.E. (ed.). *Marketing im kommunalen Bereich*. Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell, 1989. 349 s.

102 Např. MEYER, J.A. *Regionalmarketing*. München: Verlag Franz Vahlen, 1999. 243 s.

Z tabulky je patrné, jsou možnosti použití marketingu v podmínkách veřejné správy (na příkladu města) ve srovnání s podmínkami v ziskovém sektoru výrazně omezené a obtížněji realizovatelné. Je to způsobeno například: velkým množstvím cílových skupin (zejména zákazníci veřejných služeb, občané atd.) a dotčených (neboli zájmových) skupin, rostoucí komplexita problémů a možnosti jejich řešení atd. Jde o to, že současná situace v každém městě je výsledkem dlouhodobého vývoje, přičemž nelze ani jednoduše ani krátkodobě změnit zásadním způsobem nejenom infrastrukturu, fyzické a sociální prostředí města, ale ani strukturu jeho obyvatelstva anebo ekonomiky.

Tab.2 Vybrané odlišnosti obecného (podnikového) marketingu a marketingu ve veřejné správě na příkladu města

Č.	Kritérium z hlediska marketingu	Přístup dle obecného (podnikového) marketingu – na příkladu podniku	Přístup dle marketingu veřejného sektoru – na příkladu města
1	charakter místa prodeje	mobilní	nemobilní
2	místo prodeje produktu	nezávislé na území	spojené s územím
3	hlavní motiv marketingu	maximalizace zisku	uspokojování veřejné poptávky dosahováním stanovených (společných) cílů – např. zvyšování kvality života
4	časový horizont změn pomocí nástrojů marketingu	střednědobý a krátkodobý	dlouhodobý
5	komplexita transakčních vztahů	malá (ve srovnání s městem)	velká, komplexní
6	počet nabízených produktů	menší množství	velké množství
7	aktéři marketingu	pracovníci marketingového oddělení (několik málo)	velké množství aktérů (potřeba participativního managementu)

Č.	Kritérium z hlediska marketingu	Přístup dle obecného (podnikového) marketingu – na příkladu podniku	Přístup dle marketingu veřejného sektoru – na příkladu města
8	členění- zákazníci	dle jednotlivých typů nabízeného produktu (výrobku nebo služby)	2 hlediska členění zákazníků: (1) z hlediska kvality života ve městě jako celku: (a) občané, (b) návštěvníci, (c) podnikatelé či zaměstnavatelé; (3) zákazníci jednotlivých veřejných služeb
9	počet zákazníků	menší počet, jejich větší homogenita	velký počet, rozdílnost potřeb, přání a zájmů
10	přístup marketingu	3 přístupy: (1) Marketing konkrétního produktu (výrobku, služby), (2) Komplexní marketing podniku (zaměřeno na produkty a image podniku), (3) Budování značky (branding)	2 přístupy: (1) Propagace města zaměřená na (a) občany (více občanů), (b) návštěvníky nebo (c) podnikatele a zaměstnavatele nebo (d) zákazníky jednotlivých veřejných služeb, (2) Komplexní marketing města (image města) nebo budování značky města – tyto přístupy prakticky splývají
11	pluralita rozhodování	není nezbytná	nezbytná, nutná
12	podnikatelské riziko	relativně velké	relativně malé
13	schopnost flexibility a adaptability vůči vnějšímu prostředí	relativně velká	relativně malá

Pramen: autoři s využitím Ježek (2010)

17.2.3 Teritoriální (územní, městský, regionální) marketing

Pojem teritoriální (územní, regionální, městský) marketing se začal používat na počátku 90 let minulého století, zpočátku v návaznosti na nové koncepty územního plánování, regionálního rozvoje a rozvoje měst. Nejčastěji je spojován s hledáním

cest pro zvyšování kvality obyvatel daného území, ožíváním center měst, zvyšování návštěvnosti, lákání nových investorů. Zahrnuje též marketing veřejných služeb na daném území. Klíčovým nástrojem marketingu je marketingová strategie, která se koncipuje pomocí některého z marketingových mixů (viz kapitola 3.4).

Klasický teritoriální (například městský) marketing se zaměřuje na jednu nebo několik z níže uvedených oblastí zájmu:

1. Na občany: Snahou města je zvýšit počet občanů nebo přesvědčit stávající, aby se z města neodstěhovali. Někdy též aby se trvale žijící obyvatelé přihlásili ve městě k trvalému pobytu – městům jsou přidělovány finanční prostředky podle rozpočtového určení daní, kdy peníze město dostává jen za své občany, tedy za ty osoby, které jsou ve městě přihlášeny k trvalému pobytu. Motivace představitelů měst pro navýšování počtu občanů mohou být různé (např. zvýšit význam města, překročit stanovený počet obyvatel), ale rozhodně je jedním z nich navýšení prostředků z rozpočtového určení daní.

Jiným druhem marketingu zaměřeným na občany (než teritoriální marketing) je politický (volební) marketing. Jeho cílem je pomocí nástrojů marketingu (a) zlepšit image politické strany nebo konkrétního politika, (b) dosáhnout lepšího volebního výsledku.

2. Na turisty: Snahou je přilákat více návštěvníků (tedy nejen klasických turistů, ale také osob na služebních cestách atd.), kteří ve městě budou utrácet peníze za služby a v ideálním případě přenocují. Cílem marketingu může také být (a) představení města jako turistické destinace nebo (b) návštěvnost konkrétní kulturní či sportovní akce (či akcí) města nebo (c) návštěvnost konkrétní památky, muzea ve městě atd. V řadě případů je možné tyto snahy města nazývat spíše propagací města, než marketingem, který pracuje s marketingovým mixem.
3. Na investory: zaměstnavatele nebo podnikatele. Atraktivita města je spojena nejen s přírodním a kulturním prostředím, kvalitou služeb atd., ale též s možností získat ve městě nebo v dojezdové vzdálenosti motivující práci. Města se snaží přilákat nové nebo udržet stávající podnikatele či zaměstnavatele, snaží se přilákat další investice na území města nebo v jeho okolí. Klasickým opatřením měst patří vyčleňování nových ploch v územním plánu pro podnikání (často bez skutečně odpovědné analýzy, zda je to nezbytné), vytváření nových průmyslových zón (v některých případech bez aktivního marketingu zůstávají dlouhá léta prázdné), podporují revitalizaci brownfields atd.

4. Na zákazníky vybraných veřejných služeb, které město poskytuje: Město jako veřejnoprávní korporace je přímo nebo prostřednictvím svých zřízených či založených organizací nebo společností poskytovatelem některých veřejných služeb – například předškolní a základní vzdělávání, dopravní obslužnost (např. městská hromadná doprava – dále MHD), sociální služby atd. Například cílem marketingu MHD může být navýšení počtu přepravovaných osob (čili optimalizace přepravních výkonů směrem k nákladům) nebo snaha města snížit počet aut z důvodu znečištění, hluku atd., které vjedou do města.

Některá města došla k názoru, že provádění izolovaných marketingových aktivit často nevedou k žádanému výsledku. Marketingové aktivity se tak propojují z dlouhodobého hlediska s aktivitami v rámci strategického řízení (jsou součástí strategického přístupu města) a současně jsou z krátkodobého hlediska prováděny komplexně (systematicky s využitím marketingového mixu). V takovém případě města provádějí komplexní marketing města (budování image města) nebo budování značky města (tak zvaný branding).

17.2.4 Marketingová strategie - marketingový mix

Z hlediska využívání marketingu je důležité sestavení marketingové strategie. Je jasné, že každá marketingová strategie musí z hlediska informování, komunikace a participace respektovat platnou legislativu. Míra otevření se vůči veřejnosti a rozsah participace nad zákonné povinnosti je definovaná v marketingové strategii. Z hlediska participace tak může být ve strategii obsažen celý participační žebřík (viz část 2 kapitoly) nebo jen částečně, případně je marketing spíše používán jako efektivní nástroj k obhajování přijatých rozhodnutí.

Metodickým základem každé marketingové strategie je marketingový mix. Marketingový mix (klasické pojetí je označováno jako 4 P) upravil v roce 1960 americký profesor a specialista na marketing E. Jerome McCarthy. Alternativou ke klasickému marketingovému mixu 4 P (které jsou uplatnitelné ve veřejném sektoru) jsou další novější přístupy, který marketingový mix 4 P nenahradily, ale spíše doplnily. Jde o

- marketingový mix 4C
- marketingový mix 3V
- webový marketingový mix 4S

17.2.4.1 Klasický marketingový mix 4P

Marketingový mix 4 P je postaven na hodnocení čtyřech oblastí z hlediska podniku – produktu (product), ceny (price), místa (place) a propagace (promotion). Ve veřejném sektoru se marketingový mix 4 P používá v upravené podobě, kdy je z hlediska obce, kraje, státu nebo poskytovatele veřejné služby posuzováno:

1. Product - Obvykle jde o (a) podmínky poskytování konkrétní veřejné služby (např. vzdělávací program základní školy včetně atraktivity budov a vybavení; expozice a související služby zámku či muzea; kvalita a rozsah městské hromadné dopravy atd.) nebo (b) území (obce, kraje, státu) z hlediska atraktivity pro občany (trvalé bydliště), návštěvníky (přenocování a utracení peněz za služby), investory (více pracovních míst). V případě politického marketingu je produktem nejen program, zaměření, hesla politické strany atd., ale také osobnost jejich představitelů.
2. Price (cena) – U marketingu konkrétní veřejné služby jde o cenu, kterou zákazník za službu platí (tedy např. cena jízdenky v městské hromadné dopravě). Problémem veřejného sektoru však je, že cena, kterou zákazník platí, často neodpovídá nákladům na tuto službu (např. příspěvek na umístění dětí v mateřské škole kryje jen malou část nákladů) nebo je služba poskytována bezplatně (např. zdravotnictví, školství – rodiče hradí např. jen obědy a některé učebnice). U marketingu území je cena vázána např. k ceně bydlení nebo pozemků pro nové rodinné domy (ale také k celkovým nákladům na bydlení), ceně pozemků v průmyslové zóně pro investory atd.
3. Place (místo) - Zejména jde o dostupnost služby (a) geografickou (tedy např. umístění základní školy v rámci města, vzdálenost autobusové zastávky od bydliště atd.), (b) časovou (např. rozsah otevíracích hodin na úřadě, četnost spojů MHD atd.), (c) informační (např. možnost dálkového ověření informací, možnost objednání na konkrétní hodinu na úřadu atd.), (d) dostupnost pro znevýhodněné (např. bezbariérovost městské hromadné dopravy, přístupu do úřadů atd.). Kromě dostupnosti je důležitý také rozsah a kvalita distribučních kanálů. Jde například o otázku, zda je služba vázána jen na konkrétní místo nebo může být poskytnuta dálkově – jako příklad lze uvést elektronické poskytování korespondence nebo třeba v sociálních službách rozvoz obědů).
4. Promotion (propagace) – tato oblast marketingového mixu je ve veřejném sektoru nejčastěji řešena. Jde o způsoby propagace produktu – cílem propagace je uvést informace týkající se produktu ve známost, a to jak obecně, tak vůči cílové skupině. Běžně se používají dle druhu produktu například tisové zprávy, tiskové

konference, informace ve vlastních médiích (např. radniční zpravodaj, regionální televize), internetové stránky a sociální sítě, články v tisku, inzerce, brožury, publikace, výstavy, propagační akce, nástroje práce s veřejností jako jsou veřejná projednávání, kulaté stoly atd.

17.2.4.2 Marketingový mix 4C (zjišťování očekávání zákazníků)

Marketingový mix 4C slouží ke stanovení marketingové strategie se zaměřením na očekávání zákazníků veřejných služeb, občanů daného území atd. Hlavní rozdíl oproti 4P je úhel pohledu – nedíváme se na 4P z pohledu veřejné správy, ale z pohledu zákazníka. Odtud je také označení „C“ (customer). Jednotlivá písmena „C“ pak znamenají:

- Customer solution: Jde o řešení potřeb a očekávání zákazníka (odpovídá Product ze 4P)
- Cost: Je chápáno jako náklady vzniklé zákazníkovi (odpovídá Price ze 4P)
- Convenience (Channel): Jde o ověření dostupnosti řešení (odpovídá Place ze 4P)
- Communication: Jde o prověření systému komunikace (odpovídá Promotion ze 4P)

Hlavní odlišností od 4P je začít při tvorbě marketingové strategie nejprve přemýšlet o očekávání zákazníka, přičemž jsou očekávání strukturovány pomocí 4C. Začíná se tedy pohledem zákazníka a až pak se řeší 4P, tedy z pohledu veřejné správy. Prověřuje se, zda je možné očekávání naplnit. Tento pohled je ve veřejné správě v řadě případů velmi účinný – například se používá při marketingu průmyslových zón (tedy při vyhledávání investorů) nebo při marketingu v oblasti cestovního ruchu (hledají se očekávání jednotlivých skupin návštěvníků – např. rodin s dětmi, seniorů, cyklistů, zahraničních návštěvníků atd.). Mix 4C se také používá v rámci politického (volebního) marketingu.

Tento pohled má i svá rizika – s ohledem na charakter veřejné správy (omezení daná dostupnými finančními zdroji, právy jiných skupin zákazníků, legislativou chránící životní prostředí atd.) není možné část očekávání naplnit, respektive tato snaha může vést k populismu nebo k naplňování těchto očekávání na úkor budoucnosti (např. zadlužování, odkládání nezbytných investic do infrastruktury atd.).

17.2.4.3 Marketingový mix 3V

Marketingový mix 3V je alternativní metoda stanovení marketingové strategie. Autorem je Nirmalya Kumar, který definoval marketingový mix na rozdíl od tradičního mixu 4P nově pomocí 3V takto:

- Valued customer (hodnotný zákazník): Jde o hledání odpovědi na otázku: „Kdo jsou zákazníci?“ a zejména „Koho obsluhovat?“ atd.
- Value proposition (hodnotová nabídka): Jde hledání odpovědi na otázky: „Co nabízet?“, „Plní hodnotová nabídka potřeby hodnotných zákazníků?“ atd.
- Value network (hodnotová síť): Jde o hledání odpovědi na otázku: „Jak nabízet?“

Využitelnost tohoto konceptu marketingového mixu je v řadě veřejných služeb obtížná nebo nerealizovatelná – existuje státem garantovaná dostupnost služeb. Její využití je možné například v marketingu cestovního ruchu (zaměření na vybrané skupiny návštěvníků – např. na rodiny s dětmi). Využitelná je též při hledání investorů.

17.2.4.4 Webový marketingový mix 4S

Marketingový mix 4S vypracoval Efthymios Constantinides jako rámec pro řízení marketingových aktivit realizovaných prostřednictvím internetu. Jednotlivá „S“ znamenají:

- Scope (strategie): Jde o provázání internetových aktivit města či poskytovatele veřejných služeb se strategií instituce.
- Site (stránky): Jde o prověření funkčnosti stránek a sociálních sítí z hlediska očekávání zákazníků.
- Synergy (synergie): Jde o zajištění synergie tří klíčových komponent - propojení internetových aktivit (a) s ostatními marketingovými aktivitami mimo internet, (b) s ostatními procesy uvnitř organizace a se souvisejícími IT infrastrukturou a službami, (c) integrace s externími partnery
- System (systémy): Zahrnuje správu a provoz veškerého technologického zázemí webových stránek (hardware, software, síťová infrastruktura a související IT služby - administrace webových stránek, platební systém, sledování návštěvnosti webu)

Je nepochybné, že v budoucnosti bude ve veřejném sektoru využitelnost mixu 4S narůstat – s rostoucím významem poskytování informací a vybraných služeb dálkovým přístupem. V současnosti je vhodný například k marketingovým aktivitám spojených s pořádáním kulturních akcí na území města nebo v oblasti cestovního ruchu.



Otázky a úkoly:

- Proč je participace důležitá? Jste na zastupitelstvu své obce. Čím přesvědčíte zastupitele, aby zlepšili svůj přístup k participaci.
- Vysvětlíte pojem participační žebřík, popište jeho jednotlivé stupně. Uved'te příklady, které znáte ze zkušenosti s veřejnou správou.
- Na jakém stupni participačního žebříku je obec, ve které jste přihlášen k trvalému pobytu nebo v ní žijete nebo v ní studujete? Čím zdůvodníte své stanovisko? Porovnejte přístup své obce k participaci s krajem či státem.
- Na základě znalostí veřejné správy uved'te příklady institucí, obcí atd., které chápou participaci jako "nutné zlo", využívají participaci jako nástroj marketingu, u nichž je participace součástí filosofie nebo hodnot.
- Projděte si internetové stránky www.nszm.cz a www.ma21.cz. Kolik obcí a krajů v ČR uplatňuje nějakou formu místní Agendy 21. Proč to obce dělají? Co to jim a jejich občanům přináší?
- Vysvětlíte výhody a nevýhody postupu rozhodování: diskutuj - dospěj k dohodě - proved'. Jaký je jiný postup? Uved'te příklady, které znáte z praxe, přístupy porovnejte.
- Jaké jsou odlišnosti marketingu ve veřejné správě (například na příkladu města) od obecného marketingu?
- Uved'te příklad města, které využívá marketing a zhodnot'te jej. V jaké oblasti je marketing využíván (kdo jsou zákazníci)? Jaká strategie je uplatňována?
- Chcete zvýšit návštěvnost města nebo konkrétní památky či muzea. S využitím znalostí marketingu ve veřejné správě navrhnete strategii.
- Navrhnete marketingovou strategii pro konkrétní veřejnou službu nebo území nebo ministerstvo.
- Jste starostou města, které vybudovalo průmyslovou zónu. Jak využijete marketing jako nástroj pro získávání investorů?
- Jste ředitel městské společnosti, která provozuje MHD. Jak přesvědčíte své zákazníky, aby více využívali MHD? Využijte nástroje marketingu.
- Porovnejte marketingový mix dle 4P a 4C na konkrétním případě (ministerstvo, samospráva, poskytovatel veřejné služby).

SHRNUTÍ KAPITOLY

Kapitola upozorňuje na význam participace při činnosti veřejné správy, zejména při rozhodování. V ČR se setkáme se 3 hlavními přístupy ke komunikaci a participaci – participace jako « nutné zlo », marketing jako nástroj komunikace a participace, participace jako součást filosofie a hodnot rozhodovatelů. Tyto 3 přístupy k participaci jsou v kapitole rozepsány do stupňů participačního žebříku. V kapitole jsou uvedeny odlišnosti marketingu ve veřejné správě od obecného marketingu. Využití marketingu ve veřejné správě má řadu omezení, které jsou dané zejména její komplexností, množstvím aktérů, zákazníků a dotčených skupin, charakterem veřejných služeb (u řady z nich je státem garantovaná dostupnost), nemožností ovlivňovat některé jevy rychle (např. urbanismus) atd. Specifickou oblastí je teritoriální (územní, regionální, městský) marketing. Marketingové strategie se metodicky opírají o tak zvaný marketingový mix, ať již v klasické podobě (4P) nebo v jeho alternativách (4C, 3V, 4S).

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

participace	participační žebřík	informování
připomínkování	konzultace	partnerství
rozhodování	místní Agenda 21	komunitní plánování
marketing	teritoriální marketing	marketingový mix
4P	produkt	cena
místo	propagace	4C
3V	4S	branding

Použitá literatura:

- Arnstein, Sherry. "A Ladder of Citizen Participation," In: Journal of the American Institute of Planners (35) 4:216-24, July 1969.
- BRAUN, G.E. (ed.). Marketing im kommunalen Bereich. Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell, 1989. 349 s.
- Čermák, D., J. Vobecká a kol. 2011: Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib. Sociologické nakladatelství, 2011.
- Citizens as Partners – information, consultation and public participation in policy-making. OECD 2001
- Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, The Council of Europe, 2009
- Dahl,R.: O demokracii, Praha 2001
- Elster,J.: Deiberative Democracy. Cambridge 1998
- G.Smith: Democratic innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge 2009
- Gardner,J.W.: budování komunity. Praha 1999
- Gittell,M. A kol.: Limits to citizen participation. 1980
- HÁJEK, O., PŮČEK, M., NOVOSÁK, J. (2011): Marketing muzeí: případové studie muzeí Zlínského kraje. Časopis Slezského zemského muzea. Série B

- Hewlett, M. a Ramesh, M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford 1995
- HOHN, S. *Public Marketing. Marketing-Management für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler, 2006. 242 s.
- J.S.Fishkin: *When People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultations*
- Ježek, J. (2010), *Aplikace městského marketingu v praxi: vývoj, očekávání, realita (kritický pohled)*. E + M *Ekonomie a management* 4 / 2010
- K.Müller: *Češi a občanská společnost*. Triton, 2003
- KAPLAN A.M; HAENLEIN M. The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration. *European Management Journal* [online]. 2009, vol. 27, s. 197 – 212. Dostupný z WWW:<[sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)>.
- KESNER, L. : *Marketing a management muzeí a památek*. 1. vyd. Praha: Grada, 2005. 304 s
- KOTLER P., *Marketing management*, Grada, 2013
- Lenda Chaloupková, H.: *Moje obec, moje město – věc veřejná*. Praha 2000
- M.Klicperová-Baker, I.K.feierabend a kol: *Demokratická kultura v české republice: občanská kultura, étos a vlastenectví ze srovnávacího pohledu*. Academia 2007
- MĚSTSKÝ MARKETING: Informace dostupné na www.mestskymarketing.cz
- MEYER, J.A. *Regionalmarketing*. München: Verlag Franz Vahlen, 1999. 243 s.
- Nekola, M.: *Politická participace a efektivita vládnutí*. In: *Rozvoj české společnosti v Evropské unii (Příspěvek z konference konané ve dnech 21.-23.10.2004)*. Praha 2004. str.323-334.
- O.Čepelka a kol: *Práce s veřejností v nepodnikatelském sektoru*. Omega 1997
- OCHRANA, F, PŮČEK, M. (2011). *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. Smart Administration. Praha, Wolters Kluwer.
- Ochrana, F, Půček, M. *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 228 s. ISBN 978-80-7357-909-8 (brož.),
- P. Rakušanová, B.Stašková: *Organizovaná občanská společnost v České republice*. Professional Publishing, 2007.
- Poteman, C.: *Participation and Democratic Theory*. Cambridge 1970
- Potůček, M. a kol: *Strategické vládnutí a Česká republika*. Grada 2007
- PŮČEK, M., OCHRANA, F. a kol. (2009): *Chytrá veřejná správa*. Praha. MMR 200 s. <http://www.mmr.cz/Kohezni-politika-a-Uzemni-agenda-EU/Kohezni-politika/Dokumenty>
- Putnam, Robert, D.: *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton 1992
- RUMPEL, P. (2002): *Městský marketing jako koncept rozvoje města*. *Veřejná správa*, 29(2002), 1-8.
- Shapiro, I. a Habermas, J.: *Teorie demokracie dnes*. Praha 2002
- V.Foretová, M.Foret: *Komunikující město*. Open Society Fund 1996
- V.Hloušek, L.Kopeček (eds.): *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. 2004.
- Vajdová, Z. 1996. „Politická kultura - teoretický koncept a výzkum.“. In: *Sociologický časopis*, Vol.32, 1996.
- Verba, S. a Nie, N.H.: *Participation in America*. Chicago 1987
- Veselý, A, Nekola, M. a kol: *Analýza a tvorba veřejných politik*. Slon 2007
- Wates, Nick: *Community planning handbook*. London 2000
- Wilcox, D.: *The guide to effective participation*. Brighton 1994

18 ANALÝZA A ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ. ANALYTICKÉ A KONCEPČNÍ DOKUMENTY PRO PODPORU ŘÍZENÍ A ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ. HODNOCE- NÍ DOPADŮ REGULACÍ (RIA).

František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY :

Cílem této kapitoly je popsat podstatu rozhodování ve veřejné správě, vymezit vhodné analýzy, které jsou potřebné pro tvorbu rozhodnutí. Cílem je též popsat roli podpůrných dokumentů používaných na úrovni ústřední státní správy pro podporu řízení a podat informaci k hodnocení regulačních dopadů (RIA).

Časová zátěž: Xh (samostudium a příprava otázek a úkolů)

18.1 METODY PRO ANALÝZU A VYMEZENÍ PROBLÉMŮ - PODKLAD PRO ROZHODOVÁNÍ

18.1.1 Přehled analytických metod

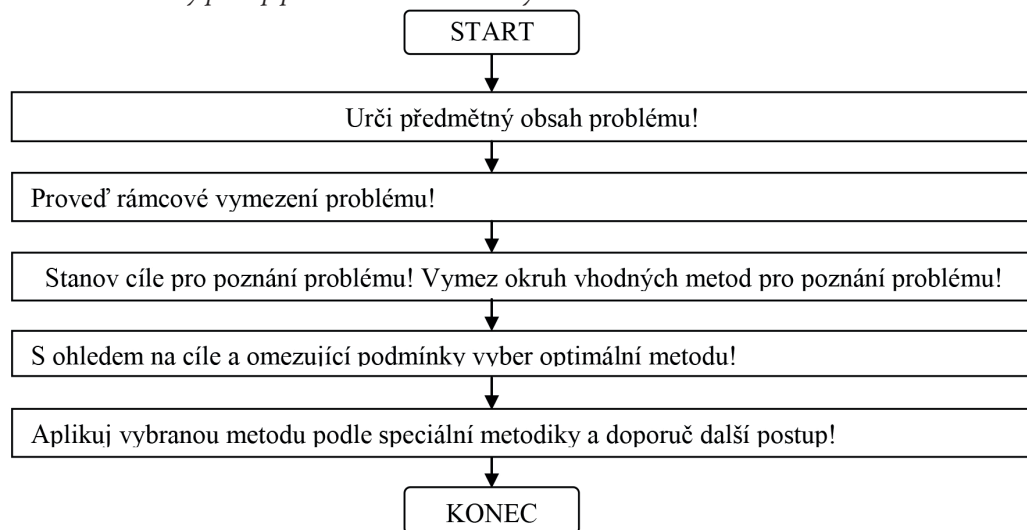
Před tvorbou variant každého rozhodování musí ve veřejném sektoru předcházet analýza. Prvním krokem je jednoznačné vymezení problému, o kterém má být rozhodováno. Vymezení problému je výchozím předpokladem pro účinné rozhodování.

V rámci prováděné analýzy shromažďujeme potřebné informace, podrobně analyzujeme problémy, hledáme jejich příčiny a identifikujeme důsledky. Její součástí je také návrh variant řešení a příprava doporučení pro rozhodovatele (návrh na do-

poručení či zamítnutí včetně zdůvodnění). Varianty představují množinu možných způsobů řešení. Přípustnost řešení je dána existujícími vnějšími a vnitřními podmínkami a omezeními daného řešení. S ohledem na tyto podmínky a cíle týkající se rozhodnutí, vytváříme varianty řešení. Z nich vybíráme optimální variantu. Optimální varianta je (za daných omezujících podmínek) nejlepší možnou variantou, která nejlépe splňuje stanovené cíle.

Pro analýzu a vymezení problémů ve veřejné správě se nabízí řada metod (viz následující tabulka). Při jejich volbě bychom měli postupovat tak, abychom pro analýzu problému vybrali nejlepší metodu. Co znamená nalézt „nejlepší metodu?“ Nejlepší metodou je taková metoda, která je pro daný analyzovaný problém (z hlediska jeho předmětného obsahu, stanoveného cíle) a s ohledem na disponibilní prostředky z dané disponibilní množiny metod nejvhodnější (optimální) metodou. Při hledání vhodné metody můžeme postupovat dle následujícího diagramu.

Obr. 1 - Metodický postup při volbě vhodné metody



Zdroj: Ochrana, Půček 2011

Přehled metod pro analýzu a vymezení problému uvádí následující tabulka.

Tab. 1 - Metody pro analýzu a vymezení problémů

Č.	Název metody	Podstata metody
1	Analýza klíčových otázek	Metoda spočívá v definování klíčových otázek (pomocí proč?, jak?, kdy?, kde?, co bude stát?) a nalezení odpovědí (argumentů) na tyto otázky.
2	Analýza aktérů (analýza cílových skupin)	Kvalitativní analýza rolí a činností klíčových činitelů, kteří ovlivňují řešení problému. Výstupem metody je popis role aktérů.
3	Analýza rámcových omezení řešení problému	Převážně kvalitativní analýza relevantních podmínek, které jsou klíčovými omezujícími faktory pro řešení problému. Podle potřeby může být analýza rámcových omezení doplněna kvantitativní analýzou rámcových omezení.
4	Analýza událostí	Ex post analýza vyhodnocující účinnost původního rozhodnutí. Kauzální analýza podpořená retrospektivním pohledem na již proběhnuvší tok událostí.
5	Brainstorming	Heuristická metoda zaměřená na kolektivní generování myšlenek na jakýkoliv problém, kdy hledáme nejlepší řešení.
6	Brainwriting	Písemná forma brainstormingu. Heuristická metoda.
7	Diagram „proč – proč“	Kauzální analýza problému podpořená grafickou interpretací.
8	Ishikawův diagram	Grafická kauzální analýza problému sledující logiku příčin a následků souvisejících s hlavním problémem.
9	Dimenzionální analýza	Heuristická metoda odpovídající na základní kriteriální otázky: „co se děje?“, „kde se to děje?“, „jak se to děje?“, „jaké jsou kvalitativní charakteristiky problému?“, „jaké jsou kvantitativní charakteristiky problému?“
10	Hierarchická analýza	Klasifikační kauzální analýza
11	Explanace problému v diagramu kauzality	Kauzální analýza s grafickou podporou diagramu příčin a účinků
12	Klasifikační analýza	Logické třídění (klasifikace) jednotlivých stránek problému s použitím formálně logických vztahů (obsahu a rozsahu pojmů).

Č.	Název metody	Podstata metody
13	Myšlenková mapa	Kvalitativní metoda strukturně grafického zobrazení problému
14	Strom problémů	Grafická strukturně funkční analýza daného problému.
15	SWOT analýza	Analýza silných, slabých stránek, příležitostí a rizik projektu či změny

Zdroj: Ochrana, Půček 2011

18.1.2 Příklady analýz - analýza klíčových otázek

Je jednoduchou manažerskou metodou a slouží pro provedení rychlé analýzy problému nebo podmínek změny. Spočívá v definování klíčových otázek (pomocí proč?, jak?, kdy?, kde?, co bude stát?) a nalezení odpovědí (argumentů) na tyto otázky (viz tabulka). Pomáhá také vymezit, zda se řeší správný problém.

Tab. 2 - Analýza klíčových otázek

Klíčové otázky		Odpovědi na klíčové otázky			
Parametr změny		Definování klíčové otázky	Formulace odpovědi	Argumentace	
				Klady / příležitosti	Zápory / hrozby
Cíl změny	Proč?				
	Kde?				
Harmogram (termíny a aktivity)	Jak?				
	Kdy?				
Náklady	Co stojí?				
Závěr		Je změna nezbytná?			

Zdroj: Půček, Ochrana 2011

18.1.3 Příklady analýz - analýza cílových skupin

Analýza aktérů je velmi podobná „**analýze cílových skupin**“. Ta se při analýze variant rozhodování používá při vymezení očekávání (potřeb, požadavků atd.) jednotlivých cílových skupin (rozhodnutí se jich týká přímo) a dotčených skupin (rozhodnutí se jich nějakou mírou dotýká). Cílové a dotčené skupiny mohou kladně nebo záporně výsledek rozhodování ovlivnit. Analýzu je možné provést pomocí následující tabulky.

Tab. 3 - Příklad analýzy cílových skupin – příklad vyplnění pro organizační změnu

Č.	Popis cílové skupiny			Očekávání	Návrh opatření
	Název skupiny (a její popis)	Vliv kladný / záporný	Význam		
1	Zaměstnanci slučovaných útvarů, kterým změna pomůže nebo ji vítají	kladný	střední		
2	Zaměstnanci, kterým přibude práce	záporný	velký		
3	Zaměstnanci, kteří budou propuštěni	záporný	velký		
4	Odborová organizace	záporný	velký		
5	Ostatní zaměstnanci	?	malý		
6	Média	?	dle okolností		
7	Veřejnost	?	malý		

Zdroj: Ochrana, Půček 2011

18.1.4 Příklady analýz - dimenzionální analýza

Tvůrcem této heuristické metody je J. V. Jensen (1978). Smyslem této metody je formou sestavení otázek vést k prvotnímu prozkoumání problému. V prvním kroku provádíme rozvahu o daném problému, vymezujeme jeho věcnou stránku a s ohledem na ni definujeme jednotlivé rozměry (dimenze) daného problému. Jestliže máme stanoveny dimenze problému, sestavíme tabulku s otázkami pro provedení dimenzionální analýzy. Příklad uvádí následující tabulka.

Tab. 4 - Dimenzionální analýza

Dimenze	Kriteriální otázka	Otázky k analýze problému v rámci dané dimenze	Odpovědi na položené otázky
Předmětová	Co?	Co brání fungování? Co je překážkou změny? Co nefunguje? Co není možné provést?	
Prostorová	Kde?	Kde je daný problém lokalizován? Kde je potřebné provést změnu?	
Časová	Kdy?	Kdy daný problém vznikl (vzniká)?	
Kvantitativní	Kolik? Jak velké? Z kolika částí?	Kolik příčin má daný problém? Jak velké jsou jeho dopady? Z kolika částí se skládá daný problém?	
Kvalitativní	Jaký?	Jaké povahy je daný problém? Jaká je kvalita dané vlastnosti?	
Atd.

Zdroj: Ochrana, Půček 2011

Zásadou pro vytváření tabulky pro dimenzionální analýzu je, aby vymezené dimenze komplexně pokrývaly daný problém. To zjistíme zejména tak, že si v rozvaze o problému stanovujeme cíle analýzy. Z nich pak odvozujeme jednotlivé dimenze problému a kriteriální otázky, na které chceme znát odpověď. Kriteriální otázky dekomponujeme na otázky konkrétnější. Ty jsou pak cestami k odpovědi, jaká je povaha problému.

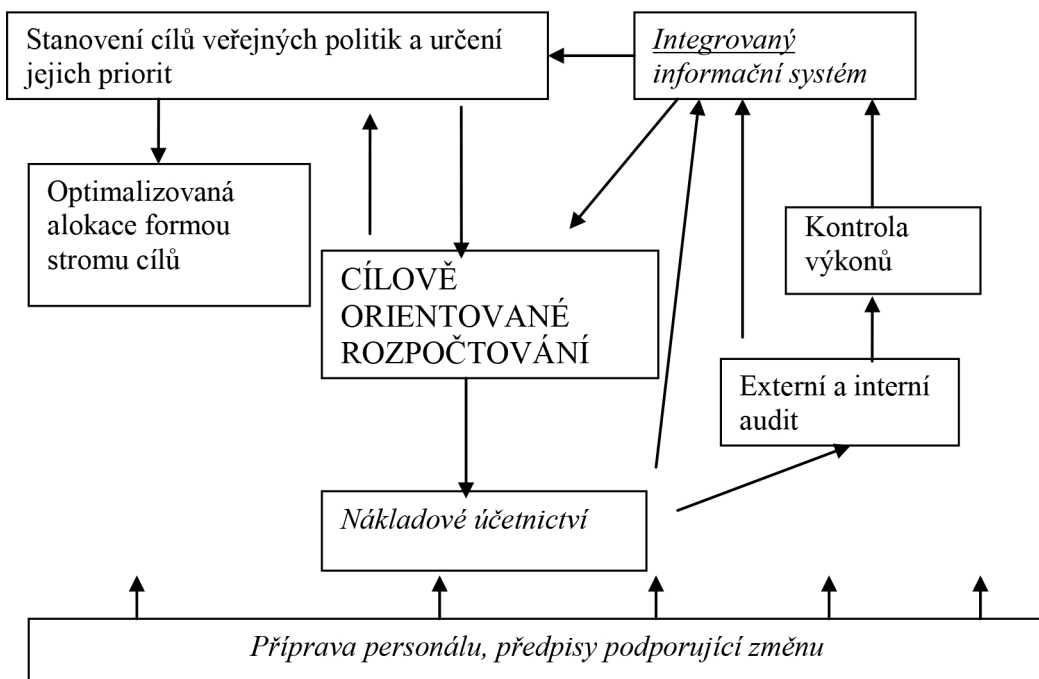
18.1.5 Příklady analýz - myšlenkové mapy

Myšlenkové (kognitivní) mapy jsou grafickým (v podstatě strukturně funkčním) zobrazením zkoumaného problému, kdy se podrobně zamýšlíme nad tím, co všechno o daném problému víme a jaké jsou strukturální a funkční vztahy mezi identifikovanými částmi (resp. strukturními prvky). Na základě vytvořeného mentálního schématu reálného problému (kde mentální schéma je zjednodušenou myšlenkovou konstrukcí skutečného problému) vedeme další diskusi, kdy se ptáme, zda je potřebné ještě nějaké doplnění. Z dokončené kognitivní mapy pak můžeme závěrem odvodit obsahový, strukturní a funkční obsah problému a navrhnout postupy k jeho řešení.

Ukažme si na použití myšlenkové mapy (viz následující obrázek) na příkladu řešení problému „cílově orientované rozpočtování“, jak jej subjektům státní správy ukládá realizovat Vyhláška č. 415 ze dne 20. listopadu 2008 (s přílohou „Metodická pomůcka pro cílově orientované rozpočtování“).

Jak je zřejmé, ústředním pojmem je pojem „cílově orientované rozpočtování“. Šipky v grafu vyjadřují (kauzální) závislost. K nim je možné dopsat symboly identifikující příslušnou závislost.

Obr. 2 - Použití myšlenkové mapy na příkladu projektu „cílově orientované rozpočtování“



Zdroj: Ochrana, Půček 2011

18.1.6 Příklady analýz - SWOT analýza

Další z metod, která se používá při přípravě rozhodnutí, je SWOT analýza. V metodě se hodnotí silné stránky (Strong point), slabé stránky (Weak point), příležitosti (Opportunities) a hrozby (Threats). Nejčastěji se metoda používá při strategickém plánování, ale je použitelná při celé řadě dalších změn (např. SWOT analýza projektu, investice či jakéhokoli záměru, SWOT analýza oddělení, organizační struktury atd.).

K analýze se používá jednoduchá tabulka. Silné a slabé stránky se u projektu nebo analyzované tématu váží k současné situaci. Příležitosti a rizika se u projektů váží k budoucímu stavu – tedy jaké příležitosti a rizika realizace projektu přinese, jak uka-

zuje následující tabulka. Alternativně je možné silné a slabé stránky vázat k vnitřním vlivům a příležitosti a rizika k vnějším vlivům – takto postupujeme při analýze území.

Tab. 5 - SWOT analýza projektu nebo tématu

	Klady	Zápory
Současnost (vnitřní vlivy)	Silné stránky projektu (změny):	Slabé stránky projektu (změny):
Budoucnost (vnější vlivy)	Příležitosti projektu (změny):	Rizika projektu (změny):

Zdroj: autoři

18.2 ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V této části publikace vymezíme podstatu rozhodování ve veřejné správě, jeho základní formy a pravidla, která můžeme ve veřejné správě použít.

18.2.1 Podstata rozhodování ve veřejné správě

Aktéři veřejné správy stojí každodenně před problémem rozhodování. Rozhodováním ve veřejné správě rozumíme činnost, která následuje po nastolení a řešení nějakého společenského problému, jehož řešení patří do kompetence veřejné správy. Rozhodování ve veřejné správě má formu cílevědomé činnosti, která je realizována jako působení subjektu veřejné správy. Subjekt veřejné správy vystupuje v roli aktéra veřejné správy, který má zákonem daná určitá práva a povinnosti, které uplatňuje při řešení určitého problému. Rozhodování je vždy volbou. To znamená, že subjekt veřejné správy při řešení problému vždy hledá nejlepší možné řešení s ohledem na omezující podmínky a kritéria rozhodování.

Kritéria rozhodování mohou mít různou formu. Klíčovým kritériem by však v oblasti veřejné správy měl vždy být veřejný zájem, který vyjadřuje společensky sdílenou potřebu řešit daný problém tak, aby tento byl společensky efektivním a spravedlivým řešením. Vedle „veřejného zájmu“ jako klíčového kritéria bereme při rozhodování ve veřejné správě na zřetel i další kritéria, jak ukazuje následující tabulka. Platí přitom, že uvedená kritéria by měla být v souladu s obecně formulovaným veřejným zájmem.

Tab. 6 - Příklad klasifikace kritérií rozhodovací činnosti ve veřejné správě

Kritérium	Příklad daného druhu kritérií	Způsob (metoda) použití daného kritéria
Kvantitativní kritéria	Efektivnost řešení daného problému	Minimalizace nákladů na jednotku výstupu (metoda analýza efektivity nákladů, CEA)
		Produktivita nákladů jako maximalizovaný počet výstupů na jednotku vstupu
	Hospodárnost	Minimalizace nákladů na účinné vyřešení daného problému
	Návratnost nákladů	Doba, za kterou se vrátí náklady na veřejnou investici
	Čas	Realizační doba (minimalizační kritérium), provozní doba (maximalizační kritérium)
	Atd.	
Kvalitativní kritérium	Spokojenost občanů	Stupeň spokojenosti občanů s daným řešením problému
	Atd.	

Zdroj: autor

Kritéria rozhodovací činnosti můžeme rozdělit do dvou základních skupin. První tvoří kvantitativní kritéria. To jsou taková kritéria, která mají jako hodnotící ukazatele stanoveny měřící jednotky (např. nákladové jednotky, časové jednotky). Jejich výhodou je, že jsou snadno vyhodnotitelná na základě daného ukazatele. Kvalitativní kritéria nejsou celostními kritérii. Patří k nim například spokojenost občanů s řešením daného problému. Pro hodnocení takových kritérií musíme najít způsob, jak je „změřit.“ Může jím být například postup, kdy splnění daného kritéria hodnotíme na stupnici. Z hlediska použití počtu kritérií pak hovoříme o jednokriteriálním rozhodování nebo o vícekriteriálním rozhodování. Volba počtu kritérií závisí na rozhodovacím subjektu veřejné správy. Ten by měl volit počet kritérií s ohledem na povahu problému. Rozhodovacím subjektem ve veřejné správě může být ze zákona jedinec nebo kolektivní orgán. Hovoříme o tzv. monokratickém rozhodování a o kolegiálním rozhodování.

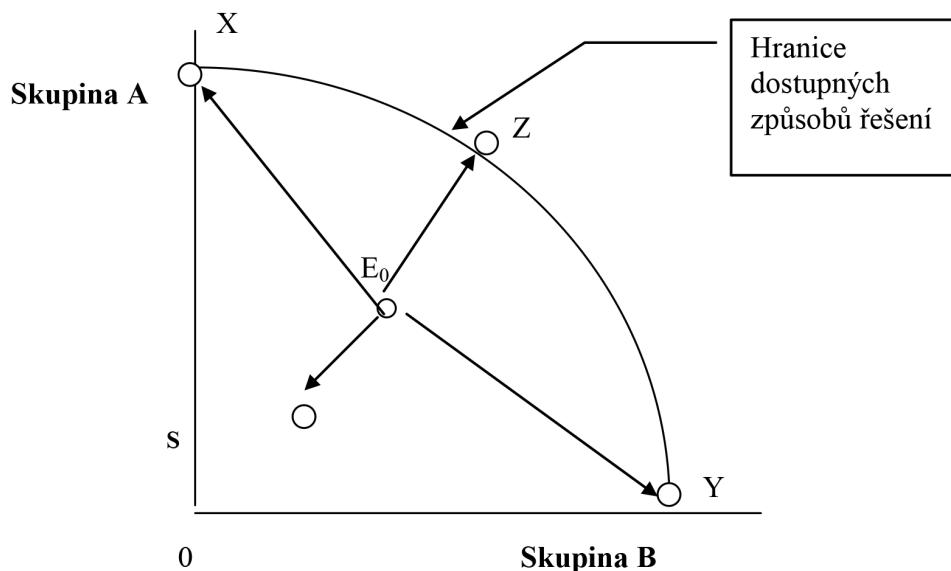
18.2.2 Monokratické a kolegiální rozhodování ve veřejné správě

Monokratické rozhodování znamená, že ze zákona rozhoduje jedinec vybavený příslušnými právy a povinnostmi. Příkladem monokratického rozhodování je rozhodování ministrů jednotlivých resortů; na úrovni samospráv se monokraticky rozhodují hejtmani a starostové obcí. Monokratické rozhodování provádějí i vedoucí orgánů veřejné správy. Ve všech případech jsou rozhodovací pravomoci monokraticky se rozhodujících subjektů striktně stanoveny předpisem. Daný subjekt nesmí svévolně překračovat svoje pravomoci.

Každá ze zmíněných forem má své přednosti a nevýhody (resp. omezení a rizika). Rozhodujeme – li se monokraticky, pak transakční náklady na takové rozhodování jsou nízké. Daný subjekt veřejné správy se může rychle rozhodnout. Nevýhodou však je, že může docházet k nesprávnému (ve smyslu neefektivnosti a spravedlnosti) řešení problému. V takovém případě pak hovoříme o manažerském selhání, kdy výsledkem je nevyřešení daného problému.

Jak ukazuje následující obrázek, monokratický orgán se může rozhodnout tak, že z původně výchozího stavu E_0 volí způsob řešení X , kdy výsledky řešení jsou výhodní pouze pro skupinu A . Může také zvolit opačný extrém, kdy výsledný stav zobrazuje bod Y , kdy veškeré užítky jdou v prospěch skupiny B . Taktéž daný monokrat může volit některý ze stavů, který leží na hranici dostupných možných řešení daný množinou bodů na křivce XY . Jak je zřejmé, na křivce XY leží všechna možná efektivní řešení. K nim patří i krajnosti X , Y . Efektivnost řešení ještě automaticky neznamená, že se jedná o spravedlivé řešení. Dejme tomu, že na základě kritéria veřejného zájmu je jím stav, který vyjadřuje bod Z . Daný jedinec, však může odborně i morálně selhat a učinit nesprávné rozhodnutí, jak ukazuje případ S . Konečný stav je společensky horší nežli před řešením problému. Takový stav nazýváme manažerským selháním.

Obr. 3 - Monokratické rozhodování a jeho možné důsledky

**Legenda:**E₀.....výchozí bod

S..... manažerské selhání

Y.....redistribuce pouze v prospěch skupiny B

X.....redistribuce pouze v prospěch skupiny A

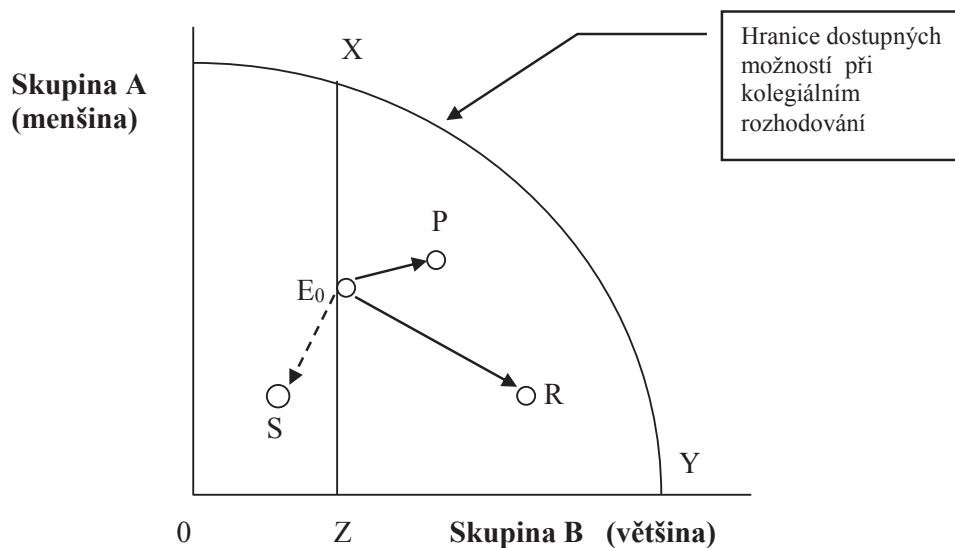
XY...hranice možných řešení

Zdroj : autor

Při kolegiálním rozhodování rozhoduje kolektivní orgán. Jedná se tedy o « rozhodování ve sboru », čili většinovým hlasováním. Takto se například rozhoduje vláda, zastupitelstvo kraje / obce, či kolegiální orgány (kolegium, odborné komise). Pro kolegiální rozhodování platí, že je rozhodováním, kdy je vybráno řešení, které schvaluje většina.

Výhodou většinového rozhodování je, že se jedná o demokratickou formu rozhodování. To však nemusí zajistit, že bude vybrána efektivní řešení a že bude zároveň vybraná varianta spravedlivým řešením. Další nevýhodou je, že takové hlasování je již z pohledu transakčních nákladů nákladnější nežli hlasování monokratické. Podstatu zmíněných problémů ukazuje následující obrázek.

Obr. 4 - Podstata kolegiálního rozhodování (použití většinového pravidla)

**Legenda:**E₀.....výchozí bod

R.....redistribuce ve prospěch skupiny B

P.....Paretovo zlepšení

XYZ...množina hlasovacích možností skupiny B kdy dochází k Paretovu zlepšení či redistribuci

S.....manažerské selhání

Pramen: Samuelson, P.A.:Nordhaus,W D.:Ekonomie. Praha. Svoboda 1991, s.766.

Upraveno.

Kolegiální rozhodování je založeno na použití některého z většinových rozhodovacích pravidel. Při rozhodování vlády či zastupitelstva je jím pravidlo prosté většiny, kdy vítězí ten návrh, pro který hlasuje většina. Výhodou kolegiálního rozhodování proto je, že je založeno na principu demokracie. Nevýhodou (či spíše rizikem) může být, že při tomto hlasování nutně nemusí být vybráno efektivní a spravedlivé řešení. Jak ukazuje obrázek, skupina B má většinu hlasů, proto může rozhodnout o všech záležitostech. V zobrazeném případě má na výběr tři možnosti (varianty). Může buď hlasovat za zachování původního stavu (bod E₀), nebo hlasovat za změnu znázorněnou posunem do bodu P, nebo zvolit variantu zobrazenou přesunem z bodu E₀ do bodu R. Pokud vybere variantu do bodu R, většina si redistribucí polepší, ale menšina utrpí ztrátu, přestože při rozhodování existovala varianta (posun do bodu P), kdy obě skupiny by si polepšily. Taktéž při kolegiálním rozhodování může dojít k manažerskému selhání. To je případ stavu zobrazený bodem S, kdy výsledný stav je společensky horší nežli před rozhodováním.

18.2.3 Metodické kroky při rozhodování ve veřejné správě a vliv agenty na výsledek rozhodování

18.2.3.1 Metodický postup při tvorbě návrhů pro řešení problémů ve veřejné správě

V této části textu se zamyslíme nad procesně činností stránkou rozhodování ve veřejné správě. Ukážeme si, jaké činnostní kroky je potřebné sekvenčně učinit, abychom vyřešili určitý veřejný problém. Na sebe časově a předmětně navazující kroky ukazuje následující tabulka. Jak nahlédneme, tyto kroky jsou v obecné rovině shodné s kroky rozhodovací činnosti vůbec. Liší se specifikou předmětu rozhodování, kdy předmětem rozhodování jsou věci veřejné, kdy o nich rozhodují subjekty veřejné správy, přičemž v nejobecnější rovině berou na zřetel kritérium veřejného zájmu.

Tab. 7 - Metodické kroky rozhodovací činnosti ve veřejné správě

Číslo kroku	Název kroku	Předmět činnosti
1	Identifikace možností	Definování množiny příležitostí pro vyřešení veřejného problému.
2	Stanovení cílů	Stanovení předjímaných stavů, které jsou ideálním obrazem očekávaného výsledku
3	Vymezení podmínek	Vymezují subjektivní a objektivní rámec rozhodovací činnosti.
4	Tvorba návrhů (variant) řešení a kritéria jejich hodnocení	Jsou možnými stavy světa, které lze za předem definovaných podmínek dosáhnout.
5	Hodnocení variant	Výběr metody pro hodnocení varianty
6	Výběr varianty	Je procesem volby, kdy vybíráme z množiny návrhů ten, který na základě hodnocení (s ohledem na stanovené cíle a omezující podmínky) je návrhem nejlepším.
7	Realizace varianty	Implementace vybraného návrhu.

Zdroj: autor

Výchozím krokem je identifikace možností. Možnost je příležitost, přičemž příležitost je dána množinou toho, co se může uskutečnit za určitých podmínek. Na základě identifikace stavu rozpoznáváme problémovou situaci, kdy hledáme odpovědi na následující otázky:

- a) Co je příčinou daného stavu?
- b) Jaké jsou jeho důsledky?
- c) Jaká je jeho tendence?
- d) Je potřebné danou problémovou situaci řešit?
- e) Jakými formami je možné problémovou situaci změnit?
- f) Jaké cíle vedou ke změně situace?

Druhým krokem je stanovení cílů. Cíle představují očekávané (předjímané, anticipované) stavy, které chce daný subjekt veřejné správy dosáhnout na základě realizace vybraného rozhodnutí. Při tvorbě cílů bychom měli na počátku identifikovat objekt veřejného zájmu, který chceme změnit.

Třetím krokem je analýza podmínek, za nichž lze problém řešit. Podmínky dělíme na dva druhy, a to na podmínky subjektivní a podmínky objektivní. Do subjektivních podmínek patří všechny ty předpoklady, které jsou spjaty se subjektivními faktory rozhodovací činnosti (např. připraveností aktérů k rozhodování a realizování návrhů). Jsou to podmínky, které můžeme ovlivňovat, resp. Určitým způsobem měnit přijatými opatřeními. Do objektivních podmínek patří všechny okolní vlivy, které jsou nezávislé na subjektivních činitelích rozhodovacího procesu. Nelze je proto bezprostředně ovlivnit. Patří k nim např. existující legislativní prostředí, rozpočtové omezení apod.

Čtvrtým metodickým krokem rozhodovacího procesu je tvorba variant řešení problému. Varianty jsou s ohledem na dané podmínky *přípustné* způsoby řešení problému. Z nich v následujícím kroku s ohledem na stanovená hodnotící kritéria vybíráme tu variantu, která podává nejlepší způsob řešení problému. Ta je pak po výběru realizována.

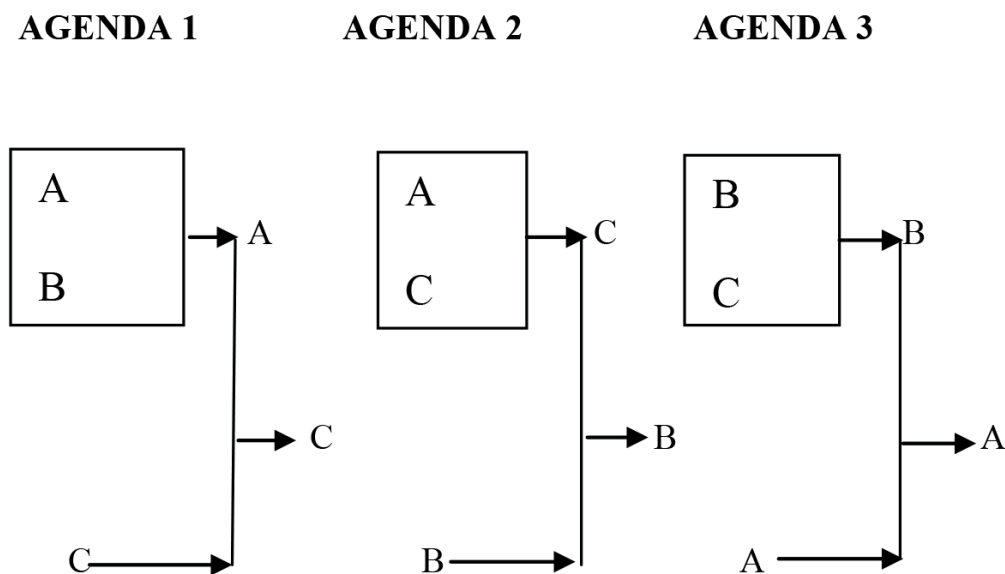
18.2.3.2 Vliv agendy na výsledek rozhodování

Při výběru způsobu řešení mohou v praxi vznikat různé kolize. Patří k nim i vliv agendy na výsledek rozhodování. V praxi veřejné správy může tento efekt vznikat například při jednání odborných (poradních) komisí. Výsledek jejich rozhodování

(např. Doporučení realizovat vybrané projekty) může však ovlivnit způsob projednávání návrhů (čili agenda). Komise se obvykle řídí tzv. Statutem komise a jednacím řádem komise, kdy mohou být použita různá rozhodovací většinová pravidla. Nemusí to nutně být jen pravidlo prosté většiny či většiny relativní, kdy vítězí ta varianta, která získá poměrně největší počet hlasů.

Vezměme případ, kdy komise bude posuzovat návrhy na základě párového porovnávání (tzv. Condorcetovo kritérium)¹⁰³. Pro zjednodušení předpokládejme, že vybíráme mezi třemi variantami. Označme je písmeny A, B, C.

Obr. 5 - Vliv agendy na výběr varianty



Zdroj: autor

Podstata párového srovnávání spočívá v tom, že se porovnávají dvojice variant a vítěz se střetává v dalším kole s vítězem jiné dvojice, až na konec vzejde celkový vítěz. Pro zjednodušení představte si ty z vás, kteří sledujete tenis či hokej, jde o analogii play off. Ten, kdo rozhoduje o agendě, může ovlivnit výsledek hlasování. Jak je zřejmé, v námi zobrazeném případě v závislosti na změně agendy vítězí rozdílné varianty. V agendě 1 jsou proti sobě v prvním kole postaveny varianty A a B. V prvním kole vítězí varianta A, a ta je pak porovnávána s variantou C. V tomto případě je celkovým vítězem varianta C. V pořadí projednávaných alternativ, označených jako agenda 2, se celkovým vítězem stává varianta B. V agendě 3 vítězí A. Jak je zřejmé, pořadí jednání (agenda) ovlivnila výsledek hlasování. Zajisté této kolizi je možné se vyhnout použitím jiného hlasovacího pravidla. Avšak ani v tomto případě nezabráníme

103 Takový způsob projednávání je autorovi této kapitoly znám z jeho působení ve státní správě.

možnému ovlivňování konečného výsledku. Tato skutečnost je v teorii známa jako Arrowův teorém nemožnosti, který, zjednodušeně řečeno říká, že ani jedno většinové pravidlo nezaručí, že výsledek hlasování bude efektivní, spravedlivý a neovlivněn zákulisními preferencemi.

18.3 ANALYTICKÉ A KONCEPČNÍ DOKUMENTY PRO PODPORU ŘÍZENÍ A ROZHODOVÁNÍ V ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVĚ

Pro účinnou podporu řízení a rozhodování na úrovni ústředních orgánů státní správy je potřebné mít k dispozici odpovídající analytické, strategické, koncepční a prováděcí dokumenty. K nim patří především vize, prognózy, strategie, koncepce, realizační plány a programy a prováděcí metodiky.

Vize je ze zmíněných podpůrných dokumentů nejobecnějším podpůrným dokumentem k výkonu řízení a rozhodování v ústřední státní správě. Dává v dlouhodobém časovém podává základní obecný obraz o budoucím stavu resortu.

Vize svým obsahem odpovídá na základní strategickou otázku: Kam chceme jít? Co chceme dosáhnout jako konečný cíl? Vize je v tomto smyslu „ukazatelem na cestě,“ kam chceme směřovat. K tomu, aby vize účinná, měla by mít tyto základní rysy :

- a) být realistickou vizí, což znamená, aby její obsah vycházel ze znalostí objektivních tendencí společenského vývoje. Pokud by vize byla formulována jen jako subjektivní přání, bez ohledu na objektivní vývojové tendence, pak se stává utopistickou vizí, která reálně nemůže plnit funkci nástroje pro podporu rozhodování,
- b) byla vizí veřejně známou, kdy tento požadavek znamená, že je veřejnosti a všem zainteresovaným aktérům známa a je dostupná jako veřejná informace,
- c) byla vizí sdílenou, která svým obsahem motivuje zainteresované aktéry ke společné činnosti.

Dalším podpůrným dokumentem pro podporu rozhodování je prognóza. Ta obsahuje informace o tom, jaký stav *může* v budoucnu nastat? Co mohou (resp. by měli jednotliví aktéři) v této souvislosti činit? Prognóza je svým obsahem zaměřena k určité předmětné oblasti. Pokud budeme uvažovat jednotlivé orgány ústřední státní správy (resp. resorty), pak můžeme hovořit o prognózách jednotlivých veřejných politik (bezpečnostní progóza, prognóza vývoje zdravotnictví atd.) a prognózách vývoje resortů. Z časového hlediska má prognóza stanoven určitý časový horizont, který také je obvykle v názvu příslušného prognostického dokumentu vymezen.

Dalším významným prvkem pro podporu rozhodování jsou strategie. Samotný pojem strategie používáme ve dvojnásobném smyslu :

- a) strategie jako (řídící) způsob aktérů, jak dosáhnout stanovené strategické cíle,
- b) strategie jako dokument

V prvním významu můžeme postupovat například inkrementální strategií (tedy postupnými změnami), či naopak můžeme být radikální a uskutečňovat transformační strategii. Z hlediska druhého významu pojmu « strategie » se jedná o určitý (blíže specifikovaný) řídící dokument, který v delším časovém horizontu stanovuje cíle resortu a způsoby, jak budou realizovány. Příkladem může být dokument *Strategie obrany České republiky*.

Na strategii navazují střednědobé programovací dokumenty. Ty obsahují programové či projektové plány, které mají být realizovány v daném programovacím období tak, aby byly naplněny cíle resortu. Programovací dokumenty svým obsahem odpovídají tomu, co bylo řečeno v kapitole 17. o veřejných projektech.

Dalším důležitým nástrojem pro podporu řízení jsou koncepce. Koncepce je dokument, který ve střednědobém nebo dlouhodobém časovém horizontu systémově stanovuje způsob řešení určitého problému, podle něhož je také obvykle koncepce nazvána. Koncepce by měla obsahovat následující části :

- a) analytickou část
- b) návrhovou část
- c) realizační část

V analytické části se provádí identifikace výchozího stavu. Ta může být podána ve formě analytické studie. Návrhová část navazuje na analytickou část tím, že na základě identifikace existujícího stavu jsou stanoveny (reformní) koncepční cíle a jsou vypracovány varianty řešení k dosažení koncepčních cílů. Součástí zpracování variant je jejich ekonomická analýza včetně identifikace rizik, která ohrožují jejich realizaci. Spolu s variantami jsou navrženy i odpovídající realizační termíny. Výstupem návrhové části je výběr jedné z variant. Poté následuje realizační část koncepce, kdy je vypracováván realizační plán pro implementaci vybrané varianty. Implementace varianty podléhá kontrole. Při ní jsou uplatňovány tytéž kontrolní principy a postupy, na něž bylo poukázáno v kapitole 15.

Dalším významným nástrojem pro výkon řízení jsou realizační plány. Realizační plány jsou dokumenty, které mají charakter projektu, na jehož základě se realizují vytyčené cíle. Realizační plány stanovují v daném (krátkodobém, střednědobém či dlouhodobém) časovém horizontu organizační, věcné, personální a časové způsoby k realizaci cílů. Stanovují odpovědnosti, kompetence a předpoklady k realizaci cílů.

Realizační plán plní dvě základní funkce, a to funkci projekčně koordinační a funkci komunikační. Obsahem projekčně koordinační funkce je vytvoření zámyslu (plánu) systémové návaznosti jednotlivých plánovaných činností tak, aby byly realizovány stanovené cíle. V tomto smyslu vystupuje realizační plán jako projektový prováděcí dokument. Realizační plán plní zároveň komunikační funkci. Podstatou komunikační funkce je generování informací pro vnitřní komunikaci (v rámci resortu) a vnější komunikaci (např. při projednávání postupu na úrovni vlády). Smyslem této komunikace je poskytnout potřebné informace k realizaci plánu jako prováděcího projekčního dokumentu.

Z realizačních plánů jsou odvozeny metodiky. Metodika je prováděcí dokument s nejnižším stupněm obecnosti v hierarchii uvedených dokumentů. Účelem metodiky je podrobně po jednotlivých krocích podat návod, jak prakticky postupovat v dané předmětné oblasti tak, aby byly splněny stanovené cíle. V metodice jsou konkretizovány jednotlivé kroky a činnosti odvozené z dokumentů vyšší obecnosti. Metodika tudíž definuje jednotlivé kroky, úkony, časové návaznosti a odpovědnosti za realizaci jednotlivých kroků. Je to „teorie jednotlivých kroků,“ jak realizovat stanovené cíle a zámysly.

18.4 HODNOCENÍ REGULAČNÍCH DOPADŮ (REGULATORY IMPACT ASSESSMENT - RIA) NA ÚROVNI MINISTERTEV A OSTATNÍCH ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ

Při výkonu moci jsou realizovány zákony, nařízení, vyhlášky a jiné formy regulace nežli je právní regulace. Provádí – li se regulace na úrovni ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů, musí být postupováno podle vládního dokumentu nazvaného *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* (Usnesení vlády ze 13. srpna 2007). Principy RIA ukazuje tabulka.

Tab. 8 - Principy regulace

Princip	Vymezení
Přiměřenost	Regulaci provádět jen v nutné míře. Přijaté řešení musí být přiměřené problému. Při rozhodování brát na zřetel princip subsidiarity. Použití donucovacích prostředků musí být přiměřené
Odpovědnost	Kdo reguluje, co je regulováno. regulace nesmí zvýhodňovat žádné subjekty na trhu. Možnost stížností a odvolání.
Konzistence	Převídatelnost regulace. Regulace musí být homogenní a rovná apliace pro všechny dotčené subjekty.
Transparentnost	Regulační úřad by měly působit transparentně. Jasnost regulace
Cílenost a směřování	Regulace se zaměřuje na řešení problému.

Zdroj : *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace Usnesení vlády ze 13. srpna 2007*. Tabulka vlastní.

Dokument *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* (Usnesení vlády ze 13. srpna 2007) ukládá, že RIA musí být aplikována od okamžiku, kdy bylo rozhodnuto řešit daný problém. RIA je uplatňována u všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady. Jsou stanoveny vyjmenované výjimky, k nimž patří :

- a) příprava státního rozpočtu a státního závěrečného účtu,
- b) v případě stavu legislativní nouze,
- c) v případě krizových situací,
- d) návrhů právních předpisů, jejichž obsahem jsou pouze změny technického charakteru a nemají žádný dopad na věcnou stránku právního předpisu,
- e) obecných procesních předpisů (např. správní řád, zákon o kontrole),
- f) ostatních naléhavých případů, kdy může dojít k citelným ekonomickým ztrátám.

Výjimky musí být uvedeny v důvodové zprávě návrhu právního předpisu.

RIA je prováděna ve dvou stupních. Rozlišujeme :

- a) tzv. malou RIA, která je zkrácenou podobou
- b) tzv. velká RIA, která je hlubí analýzou dopadů

Malá RIA je povinně sestavována u všech návrhů obecně záazných právních předpisů, které jsou připravovány podle Legislativních pravidel vlády. Malá RIA má následující strukturu, jak ukazuje tabulka.

Tab. 9 - Obsah malé RIA

Strukturní prvek	Obsah
Důvod předložení	Název právního předpisu, identifikace problémů, zhodnocení současného stavu, stanovení cílů, které mají být dosaženy, rizika spojená s nečinností
Návrh variant	Možná řešení včetně « nulové » varianty (ponechání daného stavu)
Vhodnocení nákladů a přínosů	Náklady a přínosy všech variant (identifikace očekávaných nákladů a přínosů), konzultace v průběhu zpracování RIA, implementace a vynucování, přezkum činností (stanovení měřtek a indikátorů k posuzování navrhovaného řešení)
Návrh řešení	Závěrné shrnutí kladů a nevýhod jednotlivých variant, doporučení jedné varianty k řešení s předpokládaným finančním dopadem na státní rozpočet a na veřejné rozpočty

Zdroj : *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regaulace Usnesení vlády ze 13. srpna 2007*). Tabulka vlastní.

Jak je z obsahu malé RIA zřejmé, její kroky jsou odvozeny z obecných zásad rozhodovací činnosti.

Na malou RIA může navazovat velká RIA. Velká RIA je rozšířením malé RIA. Velká RIA musí být provedena vždy, když malá RIA identifikuje alespoň jeden z následujících kvantitativních nebo kvalitativních dopadů. Ke kvantitativním dopadům patří :

- a) jestliže jednorázové dopady jsou ve výši alespoň 30 mil. Kč za rok nebo na jednu skupinu subjektů
- b) jsou – li kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140 mil. Kč.

Ke kvalitativním dopadům patří :

- a) dopady, které vedou k znevýhodnění některé sociální skupiny
- b) narušují hospodářskou soutěž
- c) podstatně mění fungování trhu

Také velká RIA má stanoveny výjimky. Dokument *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* k nim řadí změny sazby daně, změny ve výši regulovaných cen, změny ve výši dávek, pojištění nebo důchodů, aniž by docházlo ke změně jejich struktury. Taktéž mimo režim velké RIA je nárh právního předpisu, který implementuje právo ES/EU.

Obsahem velké RIA je podrobná analýza problému, který byl identifikován v malé RIA. Velká RIA pak tedy následuje po malé RIA.

Pro RIA jsou stanovena procesní pravidla. Postup přípravy právních předpisů stanovují Legislativní pravidla vlády. Jimi se rozumí dokument, podle něhož se postupuje na úrovni ústřední státní správy při přípravě právních předpisů. Součástí právních předpisů je analýza dopadů ve formě RIA. Ta slouží jako podklad pro rozhodnutí o stanovisku ústředního orgánu státní správy k předloženému návrhu. Jádrem RIA je ekonomická analýza nákladů a přínosů (CBA), kdy náklady a přínosy jsou kvantifikovány v peněžních jednotkách. Protože toky přínosů i nákladů plynou v čase, je potřebné určit jejich současnou hodnotu, což dosáhneme diskontováním nákladů a přínosů budoucích let. Pro výpočet současné hodnoty přínosů B pak platí, že :

$$\sum_{t=0}^T \frac{B_t}{(1+r)^t}, \text{ kde} \quad (1)$$

t ... dané časové období

T... konečný časový horizont, kdy projekt završí svoji ekonomickou životnost

B_t ... přínos v období t

r... diskontní sazba

Obdobně uríme současnou hodnotu nákladů. Při hodnocení variant pak vypočítáme čistou současnou hodnotu (NPV) každé varianty. Vypočítáme ji podle vztahu:

$$\sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} > 0, \text{ kde} \quad (2)$$

O ekonomické racionalitě vypovídá kladný přínos varianty nad jejími náklady, tedy jestliže rozdíl mezi současnou hodnotou celkových přínosů a celkových nákladů je větší než nula. Ten návrh, který dosahuje největší kladný přínos, je ekonomicky nejvýhodnějším návrhem.

Otázky a úkoly:



- Jaké znáte metody pro analýzu a vymezení problémů?
- Vyberte si problém, který budete analyzovat. Problém jasně vymezte a vhodnými metodami analyzujte.
- Zpracujte analýzu aktérů nebo cílových skupin pro konkrétní projekt či téma (například velká oprava náměstí, optimalizace linek MHD, rušení školy atd.)
- Vyberte si konkrétní téma (například základní školství, sociální služby atd.) a zpracujte SWOT analýzu.
- Vysvětlete na příkladech význam rozhodování ve veřejné správě.
- S jakými druhy rozhodnutí se jako občan (obce, kraje, státu - zvolte si) setkáváte?
- Co jsou kvalitativní a kvantitativní kritéria rozhodování. Jakým kritériem je například hospodárnost? Uveďte další příklady.
- Vysvětlete rozdíly monokratického a kolegiálního rozhodování ve veřejné správě. Uveďte příklady.
- S jakými konkrétními manažerskými selhání při rozhodování ve veřejné správě jste se setkali. Na základě znalostí z této kapitoly shodnot'te, proč k němu došlo a jaké mělo důsledky. Pokud nemáte osobní zkušenosti, vyhodnot'te případy popisované v médiích.
- Může dojít při kolegiálním rozhodování k manažerskému selhání? Vysvětlete to. Uveďte příklady.
- Projděte si usnesení zastupitelstva vaší obce. Vyberte některé z nich (například významnou investici), zhodnot'te postup tvorby rozhodnutí. Existovaly varianty řešení a byly v materiálech popsány? Mohlo zastupitelstvo rozhodnout jinak (proč ano, proč ne)?
- Najděte v právních předpisech ustanovení, která určují, jak mají subjekty veřejné správy rozhodovat.
- Vyberte si ministerstvo (výběr zdůvodněte) a zhodnot'te jejich koncepční dokumenty.
- Prostudujte dokument *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* (Usnesení vlády ze 13. srpna 2007) a proveďte jeho obsahovou analýzu

- Připravte si na vámi zvoleném případě praktický návrh řešení RIA.
- Projděte si internetové stránky ministerstva pro místní rozvoj. Jaké programovací dokumenty jsou zde uváděny pro stávající programové období čerpání fondů EU ?
- Stanovte určitý problém a dejte rámcový návrh jeho řešení (průmětu) v dokumentu vize, progóza, strategie, koncepce, programy a prováděcí plány a metodika řešení.

SHRNUTÍ KAPITOLY

V této kapitole je podána analýza tří klíčových problémů vztahujících se k řízení ve veřejné správě. První část ukazuje na podstatu rozhodování ve veřejné správě, uplatnění monokratického a kolegiálního způsobu rozhodování a s tím související výhody a nevýhody daného způsobu rozhodování. Je upozorněno na to, že při rozhodování ve veřejné správě může docházet k určitým problémům (kolizím), které mohou ovlivnit výsledek rozhodování. Podrobněji je ukázáno na rozhodovací agendu, která může ovlivnit výsledek rozhodování. Druhá část kapitoly se zabývá rolí analytických a podpůrných dokumentů, které používáme na úrovni ústřední státní správy. Jmenovitě se jedná o vize, prognózy, strategie, koncepce, programy, realizační plány a metodiky, které vystupují v roli podpůrných dokumentů pro řízení ústřední státní správy. Závěrečná část kapitoly je věnována problému hodnocení regulačních dopadů (RIA).

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Metody pro analýzu a vymezení problému	SWOT analýza	Dimenzionální analýza
Rozhodování ve veřejné správě	Kvalitativní kritéria rozhodování	Kvantitativní kritéria rozhodování
Manažerské selhání	Monokratické rozhodování	Kolegiální rozhodování
Podpůrné dokumenty pro podporu řízení na úrovni ústřední státní správy	Vize	Prognózy
Strategie	Koncepce	Programy
Prováděcí (realizační) plány	Metodiky	
Analýza hodnocení dopadů	Malá RIA	Velká RIA

Použitá literatura:

- ANSOFF, H.I. (1979). *Strategic Management*. London: Macmillan.
- ANSOFF, H.I. (1990). *Implanting Strategic Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs 1990
- BEAUFRE, A. (1967). *Úvod do strategie*. Praha: Naše vojsko.

- BOVAIRD, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. In: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 (2), 2005, pp. 217-229.
- CLAUSEWITZ, C. VON (1959). *O válce*. Praha: Naše vojsko.
- COOMBES, VERHEIJEN T. (1997). *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu*. Bratislava: NISPAcee.
- DENHARDT, R.B. – DENHARDT, J.V. (2000). The new Public Service. Service Rather than Steering. In: *Public Administrative Review*. November – December 2000, Vol. 60, No 6.
- DRECHSLER, W. (2004). Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. *TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science*, 2004, Vol. 8, No. 4, p. 388–396.
- DROR, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chander Publishing Company.
- DROR, Y. (2004). Strategic Brain for Central Government. In: *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
- DRUCKER, P.F. (1994). *Věk diskontinuity*. Praha: Management Press.
- JIRÁSEK, J. (1993). *Transformační řízení*. Praha: Grada.
- MINTZBERG, H. – QUINN, J.B. (1991) *The Strategy Process - Concepts, Contexts, CASE*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- MINTZBERG, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- OCHRANA, F, PŮČEK, M. (2011). Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration. Praha, Wolters Kluwer.
- Ochrana, F, Půček, M. Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru. Praha: Wolters
- OCHRANA, F. (2005). *Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress.
- OCHRANA, F. (2007). *Manažerské metody ve veřejném sektoru. Druhé upravené a rozšířené vydání*. Praha: Ekopress.
- Oxford: Oxford University Press, p. 628–641.
- PEARCE, J.A. – ROBINSON, R.B. (1988). *CASE in Strategic Management*. Irvin, Homewood
- PETERS, B. G., SOOTLA, G., CONNAUGHTON, B. (EDS.). (2006). Politico-administrative Dilema: Traditional Problems and New Solutions. Bratislava, NISPAcee, p. 5–11.
- PETERS, B. G., WRIGHT, V. (1996). Public Policy and Administration, Old and New. In *Goodin, R. E., Klingemann, H-D. (eds.): 1996. A New Handbook of Political Science*.
- POLLIT, CH. (1990). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: University Press.
- PORTER, M.E. (1992). *Konkurenční strategie*. Praha: Victoria Publishing.
- POTŮČEK, M A KOL. (2007). *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada.
- POTŮČEK, M. – NEKOLA, M. (2005). *Manuál prognostických metod*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- POTŮČEK, M. (2004). Strategy in Government. The United Kingdom Experience (Introduction). In: *Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava. NISPAcee, 2004.
- POTŮČEK, M. A KOL. (2000). *Vize rozvoje ČR do roku 2015*. Praha: Gutenberg.
- Strategie regionálního rozvoje ČR 2007-2013. Praha. MMR 2007.
- TAVITS, M., ANNUS, T. (2006). Agentification in Estonia. In *Public Administration and Development*, 2006, 26, p. 3–16.
- VESELÝ, A. – NEKOLA, M. (EDS.) (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- WEIHRICH, H – KOONTZ, H. (1994). *Management*. Praha: Victoria Publishing.
- Williams, D.W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. In *Public Administration Review*. November – December 2000, Vol. 60, No. 6.
- WRIGHT, G. – NEMEC, J. (EDS.) (2003). *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Praha: Ekopress.

19 E-GOV - POTENCIÁL, LIMITY, TRENDY A PRAXE V ZAHRANIČÍ A V ČR

Špaček David

CÍL KAPITOLY

Text shrnuje terminologii, potenciál, limity, trendy a problémy e-governmentu v zahraničí a v ČR.

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

19.1 E-GOVERNMENT

V souvislosti s uplatňováním manažerských trendů v organizacích veřejné správy či veřejného sektoru obecně, které se dosud snaží vstřebat poznatky z oblasti soukromého sektoru a případně je přizpůsobit svému prostředí, bývá v posledních letech zdůrazňováno, že pro prospěch všech občanů je potřebné zdokonalovat systém veřejné správy, jeho jednotlivé součásti a procesy, které probíhají uvnitř systému i ve vztazích veřejné správy se svým vnějším okolím. Jedním z nástrojů, který je v oblasti modernizací a reformem veřejné správy a veřejného sektoru již po dvě desetiletí intenzivně diskutovaný a rozvíjený v teorii i praxi, je elektronická podoba veřejné správy a elektronické poskytování veřejných služeb.

S rozvojem informačních a komunikačních technologií (ICT) se patrně vždy objevovaly úvahy o jejich praktickém využití ve veřejné správě. V současnosti literatura z oblasti zapojování ICT do činností veřejné správy pracuje především s termíny *e-government* a *e-governance*, které se již staly mezinárodními, neznamená to však, že by byl jejich obsah chápán a přijímán literaturou vždy jednotně. S rozvojem dané oblasti, která se stala v modernizačních aktivitách velmi populární, dochází také k nárůstu používaných termínů.

Různorodá terminologie někdy reflektuje věcnou oblast, na kterou se modernizační úvahy, které zdůrazňují zapojení ICT, zaměřují. Tradičním příkladem různé terminologie, která odráží předmětné zaměření projektů a která je diskutována spíše jako

samostatné oblasti vedle e-governmentu, jsou iniciativy zapojení ICT do jednotlivých odvětví veřejného sektoru – zatím se v literatuře vyhranila především oblast e-zdravotnictví (e-health či e-health services – viz též akční plán eEurope 2005) a e-justice. *E-demokracie* je potom další součástí moderní terminologie, která zdůrazňuje zaměření projektů elektronizace. Pojmenovává snahy o demokratizaci demokracie využitím nových ICT. V úvahách o e-demokratizaci jsou vždy vyjadřovány snahy o smíšení demokracie zastupitelské s prvky demokracii přímé. Velmi aktuálním příkladem rozvíjející se teorie i specificky zaměřených projektů, které mohou jít napříč systémem veřejné správy a veřejného sektoru, je v současnosti *e-participace*, která je někdy odlišována také od e-demokracie jako soubor nástrojů, které mají posílit zapojování potenciálně dotčených subjektů či veřejnosti obecně do rozhodovacích procesů o veřejných záležitostech.

Do použité terminologie se může promítnout i autory upřednostňovaná technologie, která má přinést inovativní řešení pro současnou, nebo nově vytvářenou správní praxi. Příkladem relativně nové terminologie je oblast nazývaná souhrnně jako *mGovernment*, ve které jsou především v posledních několika letech intenzivněji diskutovány možnosti a bariéry většího využívání mobilních telefonů pro poskytování veřejných služeb, protože jejich penetrace je ve společnosti ve většině zemí mnohem větší, než penetrace internetu. Do aktuální terminologie se také začíná postupně prosazovat potenciál aplikací webu 2.0 a s ním i označení *eGovernment 2.0* (viz např. Accenture, 2009).

Bez ohledu na autory používané označení použitá terminologie vždy pracuje s obecným principem, že veřejná správa má sloužit veřejnosti a hledat cesty, jak s využitím ICT zdokonalit své aktivity. Cílovým stavem je zajistit anebo podpořit poskytování služeb veřejnosti zapojením nové technologie, a to i v oblastech, kde aktivity veřejné správy nabývají při působení na společnost vrchnostenských podob (tj. něco vynucují, nebo vyžadují procedury předepsané legislativou). Obecně uznávaným principem je také to, že e-government nemá nahradit, ale spíše doplňovat existující způsoby poskytování služeb.

Současná literatura se shodne na tom, že *definování elektronických veřejných služeb či služeb e-governmentu není nejjednodušším úkolem*. V oblasti e-obchodu kromě vztahů firma-spotřebitel (business-2-consumer, B2C) existují také důležité vztahy firma-firma (B2B, business-to-business). Teorie managementu v této souvislosti tradičně rozlišuje *vnitřní a vnější okolí organizace* a požaduje jejich důkladnější analýzu. Podobné kategorie interakcí nalezneme i v současných definicích e-governmentu, které se někdy snaží tímto způsobem vymezit e-government tak, aby byl srozumitelnější a uchopitelnější pro řízení i vyhodnocování. Některé přístupy - např. definice e-government a e-governance používaná v rámci UNESCO - staví na následujícím *odlišení e-slужeb (e-services) od e-správy (e-administration)*.

- a) *Označení e-slужby* se zde používá pro různé podoby zdokonalení poskytování veřejných služeb občanům (větší rychlost, pohodlnost, dostupnost atp.). Jiné přístupy v této souvislosti pracují se zkratkami G2C (government-to-citizen) a G2B (government-to-business), nebo také s obecnějším označením *front-office*, které se vztahuje k vládě tak, jak ji její konstituenti vidí ve formě informací a služeb, které poskytuje, a v interakcích s občany a podnikateli. Implementace e-governmentu zde zahrnuje dvě oblasti - realizaci online služeb a vtahování občanů do diskuze a rozhodování (v této souvislosti se někdy pracuje s termínem e-governance jako se skupinou služeb podporujících či systematictěji využívajících nástrojů e-participace, nebo samostatně s kategorií e-participace či e-demokracie). Garcia et al. (2005) hovoří o 3 „konstitutivních charakteristikách“ e-governmentu, které se vždy v různé konfiguraci nalézají na webech „e-Gov“: informaci, nabídku služby a možnost participace.
- b) *Termín e-správa* se potom týká zdokonalení vládních procesů a vnitřních pracovních procesů veřejného sektoru využitím nových informačních procesů. Vychází z toho, že nové nástroje mají samozřejmě sloužit veřejnosti i nepřímo - využitím uvnitř veřejné správy pro účely integrace existujících procesů a dosažení větší racionality a systémovosti. Jiné přístupy pracují v této souvislosti se zkratkou G2G (government-to-government), v mezinárodní literatuře je v této souvislosti rozpracováván termín *back-office*. Dosud je v této oblasti velmi často zdůrazňovaná nutnost organizační změny a reengineeringu správních procesů pro dosažení efektivity.



Otázky a úkoly:

- Na jakou terminologii v oblasti elektronizace můžete narazit? Co mají používané termíny (obsahově) podobného, čím se mohou lišit?

19.2 TRENDY V ZAHRANIČÍ

19.2.1 Aktuální politika EU

Současné pojetí e-Governmentu v rámci EU dosud velmi výrazně vychází z iniciativ a faktických výsledků strategií informační politiky, které byly donedávna nazývány eEurope. Bez ohledu na změnu názvu iniciativ zůstala jejich záměrem partnerská podpora vytváření soudržné informační společnosti pro každého Evropana se zdůrazněním toho, že dosažení cílů není pouze věcí nových ICT a evropských institucí. E-government byl a je v evropských informačních politikách považován za jeden z nástrojů pro vytváření informační společnosti, který má být také do určité míry

standardizován, a to co se týká rozsahu nabídky elektronických veřejných služeb, tak i způsobu jejich poskytování, který by měl zajistit propojitelnost některých řešení e-governmentu i mezi členskými státy EU (hovoří se o pan-evropských e-sluzbách).

Iniciativy eEurope i dosavadní politiky požadovaly, aby členské státy ve spolupráci s EU měly kromě online zpřístupnění základních dat, zjednodušení administrativních procedur pro podnikatelské subjekty či koordinování (v oblasti informací veřejného sektoru, využívání open source softwaru a výměny zkušenosti, a to např. prostřednictvím programů IST a IDA) zajistily všeobecný elektronický přístup k službám, které byly prohlášeny za základní. Tento seznam, který shrnuje níže uvedená tabulka, byl přijat především pro účely standardizace - minimální elektronizace a unifikace hodnocení praxe e-governmentu v rámci EU.

Tabulka 1 – Evropský seznam základních elektronických veřejných služeb

Veřejné služby pro občany	Veřejné služby pro podnikatele
Daně z příjmu: přiznání, oznámení výměru	Sociální pojištění za zaměstnance
Služby úřadů práce umožňující vyhledávací zaměstnání	Daň z příjmů právnických osob: přiznání, oznámení výměru
Příspěvky sociálního zabezpečení (tři ze čtyř následujících): <ul style="list-style-type: none"> • podpora v nezaměstnanosti • přídavky na dítě • náklady lékařské péče (odškodnění nebo přímé vyrovnání) • granty studentům 	DPH: přiznání, oznámení výměru
	Registrace nové společnosti
	Zasílání dat statistickým úřadům
Osobní dokumenty (pasy a řidičské průkazy)	Celní deklarace
Registrace aut (nové, použité a dovážené)	Povolení vztahující se k životnímu prostředí (včetně oznámení)
Žádost o stavební povolení	
Oznámení policii (např. v případě krádeže)	
Veřejné knihovny (dostupnost katalogů a vyhledávacích nástrojů)	Veřejné zakázky
Certifikáty (narození, manželství): žádost a doručení	
Zápis na instituce vyššího vzdělávání / univerzity	

Veřejné služby pro občany	Veřejné služby pro podnikatele
Oznámení stěhování (změna adresy)	
Služby vztahující se ke zdraví (např. interaktivní rady vztahující se k dostupnosti služeb v různých nemocnicích, objednávání se do nemocnic)	

Zdroj: *European Commission, 2002, s. 15.*

V současnosti plní úlohu základního evropského strategického rámce rozvoje e-governmentu *Digital Agenda for Europe*, která byla přijata v létě 2010 jako součást strategie Evropa 2020. Strategie digitální agendy staví na tom, že v digitální ekonomice uživatelé e-slужeb a nabídku rychlého a ultrarychlého (nad 100 Mb/s) internetu přitáhne atraktivní obsah a elektronické služby, které budou dostupné interoperabilně a nezávisle na hranicích jednotlivých zemí. Strategie také pracuje s cílem vytvořit jednotnou evropskou oblast pro platby (Single Euro Payment Area, SEPA), v rámci které má dojít také k integraci elektronického fakturování a mnohem většímu národnímu i přeshraničnímu využití eID. Tomu má napomoci i revize existující evropské legislativy, která má rovněž zvýšit důvěru uživatelů online služeb garantováním online práv občana (strategie předpokládá přijetí kodexu EU s online právy občanů). Důvěru v online služby mají podpořit, kromě vzdělávání a trénování počítačových dovedností, také nové nástroje, které mají identifikovat nezbytné dovednosti uživatelů a také zpřehlednit dosud roztržštěnou legislativu z oblasti e-slужeb a jejich využití (k tomu účelu byl již spuštěn portál eYou Guide na adrese www.ec.europa.eu/eyouguid), a širší využití institucí typu CERT (Computer Emergency Readiness Teams) na národní i na evropské úrovni.

Oblast e-governmentu je ve strategii digitální agendy samostatně specifikována v rámci oblasti „ICT-enabled benefits for EU society“. Strategie upozorňuje na to, že dosavadní praxe služeb e-governmentu je různá, většina z nich není přeshraničních a jejich využití občany je dosud malé. Očekává, že stupeň jejich využití poroste s růstem kvality a přístupitelnosti. Proto by se podle jejího textu členské státy měly vyvarovat použití řešení, které zbytečně zatěžuje uživatele. Členské státy by se měly dohodnout na seznamu klíčových přeshraničních veřejných služeb, které by měly být k dispozici online do konce roku 2015. Od e-governmentu je opět oddělena oblast e-health, v rámci které strategie digitální agendy také předpokládá, že do roku 2015 mají proběhnout pilotní testování projektů, které mají „Evropanům“ zajistit zabezpečený online přístup k jejich zdravotnickým datům. Již ke konci roku 2012 strategie předpokládá přijetí do-

poručení o minimálních souboru prvků dat o pacientech, u kterých má být zajištěna interoperabilita mezi členskými státy. Druhý cíl stanovuje, že k roku 2015 bude 50 % občanů a 80 % podnikatelských subjektů EU využívat služby eGovernmentu (oproti jejich 38 % využití občany a 72 % podnikatelskými subjekty v roce 2009).¹⁰⁴

Cíle strategie digitální agendy v oblasti e-government specifikovala Komise v akčním plánu *The European eGovernment Action Plan 2011 – 2015* z prosince 2010. Ten konstatuje, že vlády by měly s menšími zdroji poskytovat lepší služby, a vymezuje cíle týkající se:¹⁰⁵

- zvýšení schopností uživatelů, zajištění snadného přístupu k informacím a průhlednosti a umožnění účinného zapojení občanů a podnikatelských subjektů do procesů tvorby politiky (cíl „user empowerment“). Vychází se z toho, že veřejné služby mohou zvýšit efektivnost a spokojenost uživatelů, pokud lépe naplní očekávání uživatelů a budou konstruovány na základě jejich potřeb a ve spolupráci s nimi. Pro ty mají být do konce roku 2013 Komisí a členskými státy odsouhlaseny společné cíle a hodnotící kritéria (vč. indikátorů pro hodnocení oblasti re-use). Do stejného termínu mají členské státy vyvinout personalizované e-slужby, které umožňují také sledovat stav transakce, do konce roku 2014 potom mají občanům zajistit elektronický přístup k osobním informacím, které jsou o nich registrovány, a automaticky je elektronicky informovat vždy, když jsou jejich data zpracovávána. Do konce roku 2015 mají členské státy, Komise a instituce zastupitelského charakteru jako parlamenty umožnit zapojení stakeholderů do veřejných debat a procesů rozhodování prostřednictvím e-slужeb.
- vnitřního trhu. Na základě požadavků již dříve přijaté směrnice o službách (Directive 2006/123/EC) akční plán předpokládá, že firmy budou moci do roku 2015 prodávat zboží a poskytovat služby „bezešvým“ způsobem prostřednictvím jednoduchého elektronického zadávání veřejných zakázek a s využitím jednotlivých kontaktních míst míst pro interakci s veřejnou správou. Členské státy mají do roku 2015 nabídnout občanům přeshraniční a interoperabilní e-slужby, které občanům umožní studovat, pracovat, bydlet, obdržet zdravotnickou péči či jít do důchodu kdekoli v EU. Do konce roku 2011 by pro ty účely měla Komise ve

104 European Commission. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: A Digital Agenda for Europe. COM(2010) 245 final/2, Brussels, 26.8.2010, online.

105 Srovnej s European Commission. The European eGovernment Action Plan 2011 – 2015. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: The European eGovernment Action Plan 2011-2015 - Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. COM(2010)743, Brussels, 15. 12. 2010, online.

spolupráci s členskými státy také zorganizovat výzkum poptávky po přeshraničních službách, který by byl základem pro jejich společný seznam a identifikování příslušných životních situací. Komise do konce roku 2015 předpokládá také implementaci přeshraničních elektronických environmentálních služeb (ze způsobu stanovení cílů vyplývá, že je tak do určité míry stanoveno nezávisle na výsledcích uvažované studie o poptávce).

- efektivnosti a účinnosti vlád a správy. Akční plán zde nepředpokládá žádné konkrétněji vymezené cíle. Výjimkou je pouze cíl, že do konce roku 2012 bude portál ePractice.eu transformován do podoby, která umožní účinnější výměnu zkušeností a informací, a že Komise přijme akční plán pro svoji elektronizaci na období 2011 – 2015. Ostatní cíle jen stanovují, že bude podporována výměna informací a posílena spolupráce. Kvantitativně zde nejsou vymezeny cíle v podoblastech redukování administrativní zátěže a zelená vláda.
- předpokladů rozvoje e-governmentu. Zde je cílem především přijetí odpovídající nadnárodní a národní standardizace a strategie interoperability a také možnosti sdílení řešení. Mezi klíčové předpoklady akční plán řadí také přeshraniční a interoperabilní eID občanů a podnikatelských subjektů a také širší využití internetového protokolu verze 6 (IPv6) v rámci infrastruktury e-governmentu (příslušná řešení by přitom měla být členskými státy připravena do konce roku 2014).

19.2.2 TRENDY E-GOVERNMENTU V ČLENSKÝCH ZEMÍCH EU

Podíváme-li se do aktuálních verzí dokumentů eGovernment Factsheets iniciativy **epractice.eu**, které shrnují politiku, legislativu a vybrané projekty e-governmentu v členských zemích EU, můžeme vymežit následující kategorie aktuálních trendů e-governmentu v členských zemích EU (stav k září 2011):

- nová portálová řešení, která zpřístupňují služby občanům a / nebo podnikatelským subjektům
- nástroje e-participace a e-demokracie (včetně projektů budování komunity a kvality života v místě)
- portály pro specificky zaměřené oblasti komunikace mezi úřady a podnikatelskými subjekty (vč. elektronického zadávání veřejných zakázek, e-procurement)
- nástroje (mezi)národní elektronické identifikace
- elektronické služby uvnitř veřejné správy.

Všechny tyto oblasti jsou ve sledovaných zemích napojeny na strategický dokument, který vyjmenovává priority buď jen pro oblast e-governmentu, nebo - podobně jako dosud informační politiky EU - pro budování informační společnosti. Některé nové strategie také (i např. vlivem doporučení OECD) přinášejí reorganizaci a/nebo vytvářejí novou organizaci koordinace rozvoje e-governmentu, včetně požadavků na jeho vyhodnocování v praxi. Některými cíli se od současných strategií e-governmentu odlišuje nová strategie Spojeného království Government ICT Strategy schválená na konci března 2011. Tato strategie stanovuje kromě cílů spojených s personalizovanými e-sloužbami citlivými na potřeby uživatelů (mimo jiné) také cíl redukovat chyby v projektech a, pokud je to možné, odprostit se od velkých projektů, jejichž implementace je pomalá nebo přináší větší stupeň rizika chyb. Zdůrazňuje také, že vláda ukončí oligopolní praktiky velkých dodavatelů ICT.

19.2.2.1 Portálová řešení

Dokumenty eGovernment Factsheet u většiny zemí informují o tom, že došlo k **inovacím jejich národních portálů**. Inovace se netýkaly jenom rozsahu nově nabízených služeb, ale také způsobu jejich poskytování. V řadě zemí je zdůrazňováno budování portálu na principu **životních situací** (life events), což má umožnit lepší strukturovanost informací, snadnější orientaci uživatele v nabízených službách a podpořit možnosti personalizace existujících portálů. Některé portály propojují poskytování elektronických služeb s národním řešením elektronické identifikace občanů (**eID**). Jiné přizpůsobují portály novým kanálům přístupu k nim (mobilním telefonům, internetu v televizi apod.). Některé národní portály nabízejí nově registrovaným uživatelům anebo uživatelům, kteří využívají eID, také nástroje typu **zabezpečené elektronické pošty**, prostřednictvím které mohou komunikovat s veřejnou správou. Někdy tato el. pošta funguje také jako elektronické úložiště dokumentů, které uživatel zaslal veřejné správě, nebo které od veřejné správy obdržel. Nová dánská strategie očekává, že všichni dánští občané budou mít do konce roku 2015 digitální schránku, prostřednictvím které jim budou zasílány písemnosti od veřejné správy a kterou budou využívat ke komunikaci s veřejnou správou. Některé portály nabízejí také e-learningové nástroje, které ukazují uživatelům, jak vyplnit elektronické, nebo se snaží zjednodušit přístup k e-sloužbám handicapovaným osobám. Některé země přistoupily také k **integraci dosud samostatně existujících portálů pro občany a podnikatelské subjekty**. V řadě zemí pokračuje budování cizojazyčných verzí národních portálů.

Specifické portály (tj. ty, které existují vedle národních portálů) se někdy snaží nabídnout rovněž jednotný přístup k co možná největšímu množství **elektronických formulářů**. Mezi nově prezentovanými portály patří také ty, prostřednictvím kterých

je možné si objednat **ověřené opisy anebo výpisy z různých úředních dokumentů**. Mezi novými portálovými řešeními jsou často prezentovány portály z oblasti **sociálního zabezpečení a zaměstnanosti**, anebo **zdravotnictví**.

V některých zemích existují nové webové stránky, které se zaměřují na **elektronické platby poplatků veřejné správě**.

Nově se v praxi e-governmentu objevují **portály zaměřené na děti a mládež**. Na mládež (ve věku 16-25 let) se zaměřuje francouzský portál portail-sante-jeunes.fr, který nabízí informace o pohlavních chorobách, antikoncepci, alkoholu, kouření, nadměrné užívání drog, depresí, výživy atp. V říjnu 2009 byly Národním centrem pro distanční výuku (Cned) spuštěny webové stránky Online Academia (academie-en-ligne.fr), které zdarma nabízejí obsah kurzů francouzského základního školství a mají pomoci jak žákům, tak jejich rodičům. V září 2009 byl v Lucembursku za spolupráce několika institucí spuštěn portál Anelo.lu s cílem pomoci absolventům škol začlenit se do trhu práce. Uvažovalo se o tom, že během roku 2009 bude stránka nabízet online databázi volných míst a tréninkových kurzů, interaktivní modul o zájmech mládeže a také databázi studií. V prosinci 2010 bylo na slovinském národním portálu e-Uprava zpřístupněno video zaměřené na děti a mládež, které jim mělo zpřístupnit základní informace o službách e-governmentu a umožnit jim jako uživatelům upravit si vlastní videa a sdílet je s přáteli nebo zveřejnit na sociálních sítích. Již v září 2008 byla na portálu spuštěna část zaměřená na tuto skupinu uživatelů, která zpřístupňovala 3d virtuální svět vlády, který byl k dispozici na vládním portálu pro děti a mládež (otroci.gov.si).

V praxi portálových webových stránek můžeme najít i ty, které se **zaměřují na seniory a důchodce**. Příkladem je slovinský portál starejsi.gov.si. Specificky věcně zaměřenými portály jsou také ty, které se snaží zvýšit **finanční gramotnost občanů**.

Zvláštní charakter mají také portály, jejichž hlavním cílem je podporovat **průhlednost a otevřenost veřejné správy a opětovné využití veřejných informací**. Například v Irsku existuje samostatně portál Citizens Information, který se snaží integrovat informace o existující struktuře veřejné moci a jejích službách. V březnu 2007 byl v Irsku zahájen provoz portálu pro vyhledávání webů a informací veřejné správy a institucí veřejného sektoru search.gov.ie.

Specifické jsou také nové elektronické služby, které se dotýkají **policie a jejích činností**. Italskou národní cenu e-governmentu dostal v roce 2010 projekt iCarabinieri, který umožňuje uživatelům najít policejní stanici, která je nejbližší místu, které uživatel určí, nebo lokaci, která je automaticky detekována. V nalezení cesty asistuje uživatelům 3D interaktivní mapa. Uživatelé webových stránek mohou také kontak-

tovat e-mailem nebo telefonicky požadovanou stanici. V Litvě je od července 2010 možné prostřednictvím portálu ep.policija.lt oznámit elektronicky trestný čin. Za určitou podkategorii těchto portálů můžeme považovat **antikorupční portály**. Např. v Bulharsku byl v prosinci 2007 spuštěn antikorupční portál (www.anticorruption.bg), který umožňuje občanům anonymním způsobem oznamovat korupční jednání.

Zvláštní skupinu nových portálů představují ty, které nabízejí **přeshraniční elektronické služby**. Mezi těmito portály hraje důležitou úlohu i Nordisk eTax (nordisketax.net), který byl připraven v květnu 2005 a je přeshraničním daňovým portálem využívaným daňovými správami Dánska, Švédska, Finska a Islandu. Portugalsko uzavřelo v listopadu 2009 se Španělskem dohodu o uznávání platnosti digitálních certifikátů a od konce února 2010 jsou mezi těmito zeměmi propojené některé služby e-governmentu (např. registrace zaměstnanců v případě některých firem prostřednictvím národních portálů pro podnikatelské subjekty).

19.2.2.2 Nástroje e-participace a e-demokracie (včetně projektů budování komunity a kvality života v místě)

V březnu 2011 proběhly v Estonsku parlamentní **volby**, během kterých mohli Estonci již po páté hlasovat prostřednictvím Internetu. Tuto možnost e-votingu využilo v tomto roce 24,3 % voličů. Estonsko se v říjnu 2005 stalo první zemí, která umožnila občanům volit své politické představitele „více“ elektronicky. Voliči museli mít kartu eID a čtečku připojenou k PC, prostřednictvím kterého se přihlašovali do internetové schránky pro e-volby. Od června 2007 nejsou osobám, které se zaregistrovaly na národním portálu pro účely získání karty eVolič, zasílány klasickou poštou papírové volební lístky. V roce 2011 byla novinkou možnost využít mobilní-ID – mobilní telefon a jeho SIM karta měly stejné funkce jako identifikační doklad a čtečka karty dohromady.

Nástroje e-participace můžeme také nalézt na nových portálech (nebo mezi novými funkcionalitami **portálů**) **legislativy**. Například v Dánsku je od ledna 2008 v provozu portál Retsinformation.dk, který zpřístupňuje informace z oblasti legislativy a odkazuje také na parlamentní debaty k připravované legislativě.

Specifickou oblastí prezentovaných projektů, které jsou vztahovány k e-participaci, jsou také ty, které se věnují projektům **budování komunity a kvality života v místě**. Shrnující dokumenty z epractice.eu upozorňují např. na belgický web www.jeparticipe.be, který je výsledkem regionálního projektu a umožňuje setkávání občanů, kteří se chtějí podílet na realizaci projektů zvyšujících kvalitu života v místě (v době psaní textu však tento web nefungoval). Součástí tohoto webu měl být adresář místních iniciativ, který měly plnit místní asociace, sdružení a jiné zájmové skupiny.

19.2.2.3 Portály a nové služby pro specificky zaměřenou komunikaci mezi úřady a podnikatelskými subjekty

Mezi trendy e-governmentu v členských zemích můžeme řadit vytváření portálů, které se zaměřují na oblast **e-procurement** - elektronického zadávání veřejných zakázek. Často je však v členských zemích EU praxe e-procurement decentralizovaná a využití národního portálu pro zadávání veřejných zakázek může být buď úplně dobrovolné, nebo povinné pouze pro ústřední úřady. Jiný právní režim může být spojen např. s nástroji dynamických nákupních systémů nebo s elektronickými aukcemi.

Příkladem nových služeb a také povinností, které se týkají komunikace mezi úřady a podnikatelskými subjekty, je elektronické fakturování (**eInvoicing**). Od začátku roku 2011 mohou například v Nizozemí podnikatelské subjekty zasílat faktury všem ústředním úřadům elektronicky prostřednictvím elektronické pošty Digipoort (digipoort.com), která se má stát nástrojem pro bezpečnou a standardizovanou výměnu dat mezi firmami a úřady (očekává se zapojení všech municipalit do konce roku 2018).

Mezi nově prezentované e-slужby zaměřené na podnikatele patří i ty, které umožňují kompletní elektronické založení nových podnikatelských subjektů.

19.2.2.4 Nástroje (mezi)národní elektronické identifikace

Rovněž nástroje elektronické identifikace (eID) jsou relativně samostatnou oblastí, která je někdy spojena s předpoklady pro využití elektronických služeb federální či regionální vlády a někdy umožňuje rovněž elektronické podepisování dokumentů. Standardem je ve členských zemích existence biometrických pasů. Dokumenty eGovernment Factsheets ukazují, že vždy neplatí požadavek, aby nové karty eID integrovaly více existujících řešení chytrých karet.

Jednou ze zemí, kde je v rámci EU nejpokročilejší praxe elektronické identifikace (eID), je Belgie. Projekt eID byl zahájen v říjnu 2002 a pilotně byla karta šířena a testována od března 2003 v několika komunách. Širší distribuce začala od září 2004, jemuž předcházelo přijetí příslušné legislativy. Výměnu klasických identifikačních dokladů za eID měly zabezpečit obce do konce roku 2009, od kdy bylo stanoveno povinné používání pro každého Belgičana staršího 12 let. Belgické eID slouží jako identifikační a cestovní doklady a umožňují připojit a potvrdit e-podpis k elektronickým dokumentům (aktivování je dobrovolné) a také zprostředkovávají e-slужby (od ledna 2010 také službu elektronického zakoupení vstupenek na fotbal). Již dříve karta umožňovala užívat eID jako jízdenku belgických drah. Karta také začala být vydávána belgickými konzuláty a ambasádami a měla nahradit klasické ID více jak 300 tisíc Belgičanů žijících v zahraničí. Kromě eID existuje v Belgii také elektronická karta

pro děti mladší 12 let (Kids-ID card), jejíž projekt byl oficiálně plně zahájen v březnu 2009. Již v červenci 2009 aktivovali chip této karty rodiče poloviny dětí v Belgii, a to prostřednictvím speciálních webových stránek Allo Parents, v rámci kterých uvedli více telefonních čísel pro kontaktování v případě, že někdo najde jejich ztracené dítě. Na kartě je uvedeno také telefonní číslo 24/7 služby Child Focus.

eID karty začaly být vydávány také v Estonsku, a to od ledna 2002. Kromě identifikace obsahují i tyto karty také digitální podpis, prostřednictvím kterého mohou být využity veřejné i soukromé e-sloužby. V květnu 2007 byl zahájen projekt šíření mobilních-ID, a to mobilním operátorem EMT ve spolupráci s několika bankami a jednou certifikační autoritou. Digitální podepsání prostřednictvím mobilního-ID má stejné právní účinky jako podepsání kartou eID. Použití mobilního-ID začala podporovat od března i estonská policie a hraniční stráž. Aby mohli občané získat mobilní-ID, musí mít platnou ID-kartu, PIN kód a čtečku karet a také smlouvu uzavřenou s poskytovatelem mobilních služeb, který jim poskytne SIM kartu. Mobilní-ID mohlo být objednáno také prostřednictvím elektronické aplikace na webu policie a hraniční stráže. Certifikáty mobilních-ID mají platnost 3 roky.

19.2.2.5 Elektronické služby pro účely uvnitř veřejné správy a nové povinnosti úřadů

Dokumenty eGovernment Factsheet také ukazují, že v některých zemích se nové povinnosti ve veřejné správě týkají využití **open source produktů a standardů**. Například belgická federální vláda schválila jako první mezi vládami členských zemí EU návrh na využití Open Document formátu (ODF) pro všechny vnitřní vládní dokumenty v červenci 2006, a to s účinností od září 2008.

Ve Finsku funguje samostatně také **národní portál e-sloužeb pro úřady** (suomi.fi/workspace), který zpřístupňuje vybrané e-sloužby a formuláře institucí státní správy a některých municipalit.

S účinností od září 2003 dánská legislativa garantovala všem úřadům právo **zasílat dokumenty jiným úřadům elektronicky** a také požadovat od ostatních úřadů elektronické zaslání (s výjimkou citlivých dat a dokumentů). S cílem přinést úspory bylo uvnitř veřejné správy (v rámci ministerstva financí) také vytvořeno pro všechna dánská ministerstva **ústřední servisní středisko pro IT** (Statens IT, SIT) a také (již v roce 2004) implementován systém společného řízení dokumentů (FEDS).

Samostatnou oblastí e-sloužeb, které slouží výhradně účelům uvnitř veřejné správy, je **e-Learning**.



Otázky a úkoly:

- S jakými cíli pracuje aktuální strategie e-governmentu EU.
- Jaké trendy můžeme najít ve vývoji e-governmentu v členských zemích EU.
- Jaký cíle jsou spojovány s e-governmentem?

19.3 BARIÉRY PRAXE E-GOVERNMENTU

Elektronizace jako taková nutně vychází z klasické podoby veřejné správy a předpokládá spolupráci a změny uvnitř jejího existujícího systému i ve společnosti. Odvíjí se od funkcí a cílů státu a územních samosprávných celků, na nichž záleží i to, jak se nabízené služby budou odvíjet od poptávky po nich a potřeb uživatelů, a představuje dosud alternativu pro naplňování cílů veřejné správy. Mezi definicemi veřejné správy v její klasické i v její elektronické podobě je možné nalézt určité analogie. E-government můžeme také diskutovat například jako nástroj redukující selhávání veřejné správy, faktor posilující adaptabilitu veřejné správy, nebo obecně jako vnitřní faktor její efektivnosti, který může veřejná správa do určité míry ovlivnit. Významnou otázkou zůstává, zda-li myšlenky a proklamace koncepčních dokumentů nebo ustanovení právních předpisů a plánované a již realizované projekty e-governmentu dosahují anebo dosáhnou očekávaných efektů.

Komplexnější výzkum v oblasti překážek rozvoje nabídky služeb e-governmentu a jejich využití proběhl například v rámci projektu **Breaking Barriers to e-Government**. Výstupy projektu vymezily (v publikaci Draft deliverable 1b, 2006) 7 následujících hlavních kategorií bariér e-governmentu, které strukturovaněji nespojil se stranami, jichž se týkají (veřejnou správou či občany apod.): selhání vedení v procesu implementace (včetně politické podpory), finanční (nákladnost implementace a rozvoje a nedostatečná analýza nákladů a přínosů), digital divides, slabá koordinace (a harmonizace), pracovní a organizační nepružnost, nedostatek důvěry (zvýšené obavy o dostatečnosti zabezpečení a ochrany soukromí a obecná nedůvěra ve vládu) a špatný technický design (nedostatečná interoperabilita, obtížnost využití). Na této pilotní studii stavělo v rámci citovaného projektu dotazníkové šetření, které proběhlo v květnu a červnu 2006 a testovalo významnost níže uvedených bariér praxe e-governmentu.

Tabulka 2 - 30 bariér e-governmentu (projekt *Breaking Barriers to e-Government*)

Druh bariéry
Bariéry rezistence
1) Koordinace mezi centrální, regionální a místní úrovní vlády
2) Vzporování úředníků změně
3) Nedostatek politické podpory
4) Přání vyhnout se změnám u služeb, které již fungují dobře
Technické bariéry
5) Nedostatek interoperability mezi IT systémy
6) Nedostatečná bezpečnost e-identifikace a autorizace
Bariéry využití
7) Nízká úroveň využití internetu určitými skupinami obyvatel
8) ICT dovednosti občanů
9) ICT dovednosti úředníků
Administrativní bariéry
10) Nedostatek standardů pro e-identifikaci napříč EU
11) Rozdíly v administrativních tradicích a procesech v EU
12) Koordinace mezi členskými státy a Evropskou komisí
13) Rozdíly v zákonech a regulacích napříč EU
14) Velké množství jazyků v EU
Bariéry ochrany soukromí
15) Obavy veřejnosti z potenciální online krádeže či podvodu
16) Veřejnost vnímu rizika spojená s porušením soukromí a občanských svobod
Bariéry designu
17) Občané nejsou dostatečně motivováni užívat služby e-governmentu
18) Aplikace e-governmentu jsou obtížně použitelné
Právní bariéry
19) Absence jasných manuálů ochrany dat pro oblast sdílení informací
20) Nedostatečné obecné právo občanů komunikovat elektronicky s úřady
21) Neadekvátní politiky svobody informací
22) Právní obavy v oblasti PPP
23) Pracovněprávní předpisy omezující restrukturalaci pracovních míst s využitím ICT
24) Zvýšená rizika odpovědnosti
25) Copyright omezující opětovné využití informací
Bariéry nákladů (text dotazníku hovoří ale o skupině Finanční a ekonomické bariéry)
26) Náklady rozvoje služeb e-governmentu
27) Náklady pro vládu spočívající ve variantním poskytování služeb
28) Vyšší náklady pro vládu spojené s dodržováním právních předpisů z oblasti e-gov (např. svobodu informací, ochrana dat)

Bariéry přístupnosti
29) Zpřístupnění služeb e-governmentu pro osoby se zrakovým či jiným postižením
Jiné bariéry
30) Obtížnost demonstrovat dlouhodobé nákladové efekty iniciativ e-governmentu (v dotazníku je tato bariéra mezi bariérami nákladů)

Otázky a úkoly:



Jaké bariéry se mohou objevit v praxi e-governmentu?

Pocitujete vy osobně bariéry rozvoje e-governmentu v české praxi? Pokud ano, jaké bariéry vnímáte?

19.4 VÝVOJ ELEKTRONICKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR - SHRNUTÍ

19.4.1 Vývoj politiky a vybrané projekty e-governmentu v minulosti

Vývoj informační politiky ČR probíhal již od počátku jejího samostatného působení jako nezávislého unitárního státu od r. 1993. Ještě v polistopadovém období československé federace byla v roce 1991 vytvořena **Komise vlády ČR pro SIS** (státní informační systém). Komise však byla v červnu 1993 zrušena a její kompetence převzalo Ministerstvo hospodářství, kompetence v oblasti řízení SIS přešly později na Úřad vlády. Pro oblasti informatizace české veřejné správy byla vytvořena i Komise pro informační systémy Svazu měst a obcí ČR (**Komise ISMO**), která se formovala již od počátku svazu (1990).

V roce 1996 byl potom vytvořen samostatný **Úřad pro státní informační systém (ÚSIS)**. K jeho založení vedla opět snaha o vybudování jednotného propojeného nadresortního státního informačního systému, který by v elektronické podobě shromáždil veškerá potřebná data pro státní správu, byl přístupný ze všech orgánů státní správy a sloužil potřebám všech resortů (ministerstev a jiných ústředních úřadů). ÚSIS byl zřízen k 1. 11. 1996 zákonem č. 272/1996 Sb. a převzal kompetence Ministerstva hospodářství a Úřadu vlády. Jeho postavení po celou dobu jeho existence (existoval do roku 2000) charakterizoval Smejkal ve vztahu k resortním ministerstvům jako „Slabý ÚSIS, silné resorty“ - „samozřejmě vyhovovala většině ministerstev, které chtěly utrácet peníze za informatiku podle svých představ a neměly zájem, aby jim do toho někdo mluvil, natož úřad tak podceňovaný, jakým byl ÚSIS. Ponechání

odpovědnosti v rukou jednotlivých správců informačních systémů vedlo k tomu, že nebylo možno (a prakticky nelze ani doposud) považovat jednotlivé informační systémy orgánů veřejné správy za jednotný, provázaný a kooperující celek.“

S cílem koordinovat informační politiku byla potom v roce 1998 ustavena **Rada vlády pro informační politiku**. Až v roce 1999 byl přijat první koncepční dokument **informační politiky ČR - Státní informační politika - cesta k informační společnosti (SIP)**. Politika pracuje s řadou cílů, které jsou dosud aktuální. Obsahuje obecnou myšlenku, že „součástí rozvoje informační společnosti je i vytváření informačních systémů veřejné správy, které ji nejen zefektivní a zjednoduší, ale především budou přínosem pro občany. Umožní např. vytvořit integrovanou síť kontaktních míst veřejné správy, kde si občan nebo organizace na jednom místě mohou vyřídit své záležitosti se státní správou“. Politika pracovala s prioritami v oblasti informační gramotnosti, informatizované demokracie (omezující se na přístup k veřejným informacím podle české legislativy), rozvoje informačních systémů veřejné správy (s důrazem na rozvoj registrů a integraci existujících řešení, používání e-podpisu a autentizace uživatele) a komunikační infrastrukturu veřejné správy, e-obchodu a transparentnosti ekonomického prostředí. Informační politika předpokládala rovněž přijetí dokumentu **Koncepce budování informačních systémů veřejné správy** a přijetí komunikační infrastruktury veřejné správy. Pro účely zajištění interoperability předpokládala také **standardizaci a atestaci informačních systémů**. Pro účely koordinace vznikl v srpnu 1999 při úseku pro reformu veřejné správy v rámci **Ministerstva vnitra odbor informatizace veřejné správy**.

Na SIP navazovala **Koncepce budování informačních systémů veřejné správy**, která byla schválena vládou na podzim 1999, která předpokládala vůdčí roli dříve vytvořené **Rady vlády pro informační politiku a ÚSIS** při spolupráci příslušných ústředních úřadů státní správy i subjektů samosprávy (v době přijetí fakticky existovala pouze samospráva obecní). Informační systémy veřejné správy podle koncepce „představují souhrn technických, programových, legislativních a organizačních opatření, v nichž zejména intenzivní využívání výpočetní a komunikační techniky slouží k podpoře výkonu veřejné správy a k její obousměrné komunikaci s veřejností.“ Veřejnou správu je podle této koncepce třeba chápat jako komplexní, v mnoha směrech provázaný systém. Jednotlivé informační systémy představují zdroje služeb (funkcí nad daty), které by měly být prostřednictvím společné komunikační infrastruktury veřejné správy a referenčního sdíleného a bezpečného rozhraní poskytovány v souladu s platnou legislativou. Koncepce zdůrazňovala především nutnou bezpečnost vytvořených nástrojů a roli standardizace prostřednictvím standardů SIS. Pro účely sdílení financí a znalostí doporučovala také využít myšlenky partnerství veřejného

a soukromého sektoru (PPP). **Koncepce vymezovala následující problémy ISVS**, které byly důsledkem především nekoordinovaného a prudkého vzniku informačních systémů jednotlivých resortů v předchozím období:

- neexistence koncepčního řešení veřejné správy s ohledem na možnosti, které informační a komunikační technologie a zejména datové sítě typu Internet poskytují pro procesy, činnosti a transakce, na kterých je činnost veřejné správy postavena,
- realizace koncepčních, rozhodovacích a kontrolních procesů bez dostatečné báze relevantních aktuálních informací a bez využití moderních prostředků,
- zúžený pohled na informační systém jako na prostředek úschovy dat v jinak konzervovaném prostředí veřejné správy a související nekoordinované zavádění IS ve veřejné správě,
- nepřítomnost závazných pravidel pro spolupráci stávajících resortních IS a pravidel pro výměnu a sdílení dat,
- nedostatečná legislativní podpora využití nových technologií,
- nedostatečná analýza procesů ve veřejné správě a z toho plynoucí pracnost, nedokonalost a neprovázanost postupů při výkonu veřejné správy,
- nízká úroveň horizontální i vertikální komunikace a spolupráce uvnitř subjektů veřejné správy, mezi nimi navzájem a ve vztazích veřejné správy k okolí,
- nedostatečná informovanost veřejnosti o činnosti a hospodaření veřejné správy a z toho plynoucí nedostatečná úroveň veřejné kontroly,
- nesystematické vzdělávání pracovníků veřejné správy zaměřené na využití nových technologií a postupů.

Principem pro budování ISVS v následujícím období měla podle koncepce být:

- a) realizace zásadní změny zaměření ISVS z pouhé podpory evidenčních činností na přímou podporu procesů veřejné správy. Při této změně důsledně vycházet z analýzy administrativně právního fungování veřejné správy jako služby veřejnosti, neoddělovat data a funkce relevantní pro procesně právní vztahy a tyto vztahy plně respektovat,

- b) otevřenost a flexibilita vůči budoucím změnám územního členění i modelu veřejné správy, které vyplynou z probíhající reformy veřejné správy,
- c) projektové meziresortní řešení úkolů.

Koncepce upozorňovala na to, že ve stávajícím evidenčním pojetí ISVS byla pouze evidována data charakterizující jednotlivé entity, přičemž pořizování a aktualizace těchto dat probíhala izolovaně pouze v rámci jednotlivých správních agend a se značným časovým zpožděním od výchozích správních činností. Tuto situaci nemohlo podle koncepce vyřešit pouhé převedení registru či správní evidence z jednoho resortu na druhý nebo zavedení jinak organizačně vymezených základních registrů. Proto zdůrazňovala a vymezovala **základní registry**, mezi které koncepce řadila registr obyvatel, registr ekonomických subjektů, registr nemovitostí a registr územní identifikace. Zaváděním jednotlivých základních registrů je dosud aktuální (viz níže). Jejich údržbou, provozem, rozvojem a vytvářením vazeb na ostatní registry měli být podle koncepce pověřeni **správci**. Koncepce vycházela z následujících cílů v oblasti budování základních registrů:

- Pro každý z registrů je nutné stanovit jediný zodpovědný orgán státu jako správce (ten sám pak rozhodne, zda bude současně zpracovatelem nebo zda zpracováním pověří jiný subjekt), a který také rozhodne o konkrétním způsobu provádění aktualizčních změn.
- Dále je nutné stanovit i kompetence dalších orgánů k souvisejícím činnostem, zajistit koordinační roli ÚSIS, vypracování řízeného projektu a zejména definovat institut a začlenění kontaktních míst veřejné správy.
- Základní registry budou přitom vytvářeny jako centrální s celouzemní sítí pracovišť (kontaktních míst veřejné správy), která budou oprávněna provádět aktualizaci. Informace budou v systému základních registrů vedeny pouze na jednom místě (s výjimkou základních identifikačních údajů fyzických a právnických osob).
- Registry budou vedeny automatizovaně a informace v nich obsažené musí mít právní závaznost. Registry budou vzájemně provázány a budou si navzájem poskytovat informace. Datový obsah základních registrů bude referenčním zdrojem dat pro ostatní registry. Systém základních registrů tak přispěje i k integraci obsahu ISVS.

Hlavním účelem základních registrů bylo podle koncepce soustředit datovou základnu veřejné správy, nahradit mnoho dosavadních neúplných, nepřesných a dublujících se registrů jediným úplným, věrohodným a aktuálním datovým zdrojem. Zkvalitnění a lepší zpřístupnění dat mělo zmenšit nároky a zlepšit styk veřejné správy s občany a ekonomickými subjekty. Tím měla být zvýšena efektivnosti a zkvalitněny činnosti veřejné správy a zlepšena kontrola veřejné správy. Smejkal v této souvislosti poznamenal: „Stále se - bez podložení právní úpravou - hovořilo o nutnosti vybudovat jednotný, jediný a „všeobjímající“ Státní informační systém, ale z mnoha důvodů (např. i kvůli možné zneužitelnosti) k tomu nikdy nedošlo.“ I koncepce však byla relativně kritická, když v souvislosti s tehdejší praxí popisovala tehdejší **stav základních registrů následovně:**

V současné době nelze jednotlivé registry orgánů státu považovat za funkční kooperující celek. Činnost orgánů státu je spíše zabezpečována jednotlivými dílčími systémy. Komunikace mezi těmito systémy je na různé úrovni, celkově ji však nelze považovat za uspokojivou. Řada údajů je od občanů i právnických osob vyžadována opakovaně a s následnou komunikací mezi systémy (ať už písemnou či elektronickou) jsou problémy. Ve vedení základních registrů existují duplicity a stejná data do nich vstupují vždy z několika zdrojů. Nedochozí ke kontrole správnosti vkládaných údajů, takže je například možné v registru ekonomických subjektů nalézt řadu podnikatelů s neexistujícími adresami, občany pracující v neexistujících ekonomických subjektech a podobně.

Základní registry nejsou ve svém celku jako zdroje jedinečných údajů o fyzických a právnických osobách, nemovitostech a území státu deklarovány, nejednoznačně a omezeně jsou zákonem stanoveny možnosti orgánů státu na sdílení potřebných údajů z hlediska fungování státu, není stanovená povinnost správců registrů vést aktuální a správné údaje (s výjimkou údajů osobních a údajů stávajícího katastru nemovitostí) a tyto údaje poskytovat dalším orgánům státu. V současné době je tato úprava roztržena do mnoha právních předpisů, které se vztahují pouze k vedení vždy jediného registru, ale přitom by v rámci výkonu veřejné správy měla existovat pravidla společná. Právě nedostatečná legislativní podpora možnosti předávání a výměny informací mezi jednotlivými ISVS bude znamenat i největší obtížnost dosažení cílového stavu výměny informací v rámci ISVS.

Při koncepčním řešení základních registrů je třeba rovněž zohlednit skutečnost, že v současné době katastr (registr) nemovitostí je v podstatě legislativně zajištěn, má zákonem stanoveného správce, resp. provozovatele, funguje stávající informační systém katastru nemovitostí a další skutečnosti.

Cílový stav základních registrů byl Konceptci budování ISVS vymezen následovně: Obsah ISVS je integrován využíváním základních registrů, z hlediska současného stavu poznání

- obyvatel,
- ekonomických subjektů,
- nemovitostí,
- územní identifikace,

kteří jsou datově konzistentní, automatizovaně vedené, mají právní závaznost a jsou celouzemně dostupné prostřednictvím společné komunikační infrastruktury veřejné správy. Základní registry umožňují rekonstruovat stav k libovolnému (existujícímu) datu v minulosti.

Základní registry – prostřednictvím referenčního sdíleného a bezpečného rozhraní – si poskytují navzájem informace a obdobně jsou na ně povinně napojeny informační systémy veřejné správy, obsahující, resp. využívající, data totožná s obsahem základních registrů.

Styk občanů a ekonomických subjektů s orgány veřejné správy probíhá prostřednictvím kontaktních míst, tj. pracovišť, spravujících více agend (nejen základních registrů, pro které slouží i jako vstupy dat) jednotlivých orgánů veřejné správy, kde lze na jednom místě vyřídit v záležitosti. Správnost všech zaváděných údajů je ověřována v příslušných registrech.

Pravidla vedení základních registrů, pravidla poskytování údajů mezi registry (včetně kategorizace údajů zejména s ohledem na osobní údaje a údaje podléhající režimu mlčenlivosti) a povinnosti zúčastněných subjektů jsou legislativně zajištěny zákonem o základních registrech. Tato pravidla výměny a sdílení dat mezi orgány státu stanovená pro základní registry budou v „odpovídající“ míře stejná i pro ostatní datové zdroje.

Akční plán realizace SIP, který předpokládala koncepce z roku 1999, byl vládou schválen v květnu 2000 pro období do konce roku 2002. Zpracování Akčního plánu bylo koordinováno Radou vlády pro státní informační politiku. Akční plán navazoval na Konceptci budování informačních systémů veřejné správy a také na Konceptci SIP ve vzdělávání, kterou vláda schválila v dubnu 2000 usnesením č. 351. Akční plán obsahoval i velmi obecný scénář vývoje zdrojů státního rozpočtu pro realizaci SIP. Zejména konsolidace základních registrů a jejich vzájemné propojení prostřednictvím referenčního rozhraní bylo koncepcí považováno za základ pro cílové rozvinutí elektronicky poskytovaných služeb veřejné správy občanů. Za relativně dosažitelný a méně podmíněný cíl koncepce považovala **vytvoření portálu veřejné správy**. Rámcový program Elektronická veřejná správa akčního plánu předpokládal již v roce

2001 informační systém o veřejných zakázkách a rovněž úřední desky soudů. Do konce roku 2002 měl být zahájen také provoz vybraných elektronických služeb veřejné správy, portálu veřejné správy („jednotné prezentační rozhraní informačních systémů veřejné správy“) a kontaktních míst veřejné správy. Stejný termín byl stanoven pro vytvoření základní komunikační infrastruktury veřejné správy a zdravotního pojištění, spojující kontaktní místa veřejné správy a zdravotního pojištění, vybrané územní organizace a centrální úřady, které provozují vybrané agendy a zpřístupňují základní registry a pro metainformační systém, obsahující data o organizačních jednotkách, informačních procesech, informačních vazbách a informačních zdrojích ISVS. Rok 2002 byl i termínem pro zahájení základních registrů (územní identifikace, obyvatel, ekonomických subjektů a nemovitostí), přičemž jejich „právní konsolidace (po stránce obsahové, organizační a technologické)“ měla být schválena již v roce 2001“.

Dosažení cílů zmíněných koncepčních dokumentů měl napomoci **první obecný zákon o informačních systémech veřejné správy** (zákon č. 365/2000 Sb.). Zákon vymezoval jednotlivé pojmy, stanovil povinnosti orgánů veřejné správy, stanovil povinnou atestaci informačních systémů z hlediska standardů. Za porušení povinností orgánem veřejné správy nebo provozovatelem informačního systému byly stanoveny pokuty až do výše 1 mil. Kč. Zákon také vytvořil **Úřad pro veřejné informační systémy (ÚVIS)**. Ten nahradil dřívější ÚSIS a mezi jeho úkoly patřily také vytváření a správa Portálu veřejné správy. Při přípravě dokumentů měl nový úřad spolupracovat s Radou vlády ČR pro SIP. I jeho postavení bylo ve vztahu k resortním ministerstvům slabé – připomeňme v té souvislosti opět konstatování Smejkal „jeho postavení mu nedovolovalo koncepční koordinaci budování ISVS - nebyl dostatečně silný a vůči resortům jako MV, MPSV byl fakticky v podřízeném postavení“.

V roce 2000 byl také přijat **zákon o elektronickém podpisu** (z. č. 227/2000 Sb.). Dozorem nad dodržováním povinností stanovených zákonem o elektronickém podpisu byl pověřen **Úřad pro ochranu osobních údajů**. Již v roce 2001 na konferenci ISSS ředitel odboru automatizace daňové soustavy a informačních technologií ministerstva financí Faltýnek (2001) upozorňoval na to, že s ohledem na záměry elektronizace existují rozpory v zákonech, které i při elektronickém podání vyžadují následně listinnou podobu dokumentu. Proto např. daňová přiznání měla být zpočátku podávána paralelně v listinné i elektronické podobě, avšak bez e- podpisu ve smyslu zákona č. 227/2000 Sb., kdy uživatel „e-tiskopisu daňového přiznání“ elektronicky vyplnil přiznání využívající formátu XML, vyplněné přiznání odeslal, centrální server zkontroloval správnost údajů (souladnost se zákonem) a po odsouhlasení obsahu proběhl tisk přiznání na tiskárně daňového subjektu, kde po zadání unikátního čísla z listinného daňového přiznání byl tento soubor zpracován. V další fázi

již měly být listinné dokumenty nahrazeny soubory opatřenými e-podpisem a větší elektronická komunikace měla probíhat i směrem od daňové správy k občanům. Omezenější služby nabízelo v případě formulářů Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV). Zpřístupnilo elektronické formuláře buď pouze k vytištění, ručnímu vyplnění a podepsání, nebo formuláře s možností elektronického vyplnění, následného vytištění a ručního podepsání. Ještě v roce 2002 ředitel odboru informatiky tohoto ministerstva Kučera upozorňoval, že v praxi e-podpisů není zaručena jednoznačná identifikace, kterou vyžadují některé správní agendy v oblasti působnosti ministerstva – sice bude e-podpis v pořádku, ale kvůli dalším identifikačním podmínkám, které legislativa vyžaduje, může být žadatel vyzván k prokázání totožnosti na kontaktním místě státní sociální podpory.

Cílům státní informační politiky měla napomoci také **informatizace obcí a nově zřízených krajů**, kterou mělo koordinovat Ministerstvo vnitra, respektive jeho odbor informatizace veřejné správy. Důležitou úlohu zde měly sehrát kontaktní místa veřejné správy. Kontaktní místa veřejné správy měla zásadním způsobem usnadnit styk občana s veřejnou správou. Cílem bylo zabezpečení profesionálně vybaveného pracoviště s vyškolenou obsluhou a vybavené odpovídající výpočetní technikou, včetně zajištění propojení na příslušné datové a informační zdroje (Internet, intranet). Cílově mělo být možné, prostřednictvím technického vybavení, komunikovat se všemi registry a informačními systémy veřejné správy, popř. s dalšími datovými zdroji a informačními systémy. V kontaktních místech veřejné správy měly být také instalovány informační terminály (kiosky) pro poskytování informací, které nevyžadovaly osobní vyřízení. Základními funkcemi kontaktních mělo být v souladu s Konceptí budování ISVS:

- informační centrum – informace o veřejné správě, vydávání formulářů, návody, rady jak postupovat a další tiskoviny, poradenská služba, informační terminály, kiosky,
- registrační a aktualizací místo – elektronická podatelna, vstupy a výstupy základních registrů,
- integrovaný úřad – průřezový, zajišťující výkon veřejné správy – příjem žádostí a řešení agend spadajících do působnosti více subjektů.

Již v tomto období se také v souvislosti s prioritou informační politiky – kontaktními místy veřejné správy - objevuje se rovněž předchůdce dnešních Czech Pointů – EVA (blíže viz Tlustý, 2002) a požadavek NKÚ a Poslanecké sněmovny více koordinovat vynakládání finančních prostředků na ICT, přičemž byla diskutována využitelnost programového financování na základě střednědobého horizontu, tak jak to předpokládala

rozpočtová pravidla. S projektem EVA souvisí i pozdější iniciativa Hospodářské komory (2003), jejímž předmětem je vytvoření Informačních míst pro podnikatele v nově vznikajících „malých okresech“ České republiky a jejich propojení do stávajících systémů podpor poskytovaných řadou vládních a dalších agentur.

Akční plán realizace SIP byl v roce 2002 novelizován pro období do roku 2003. Do jeho obsahu se promítla iniciativa zapojení kandidátských zemí do informační politiky EU **eEurope+** a vytvoření ÚVIS. Akční plán byl strukturován podle dříve vymezených 8 prioritních oblastí státní informační politiky. Mezi nástroji realizace akčního plánu zde zaznívaly mimo jiné opět kontaktní místa veřejné správy (s termínem 2001 - 2005, který předpokládal spolupráci MPSV, MV a ÚVIS) a rejstřík trestů (2001 - 2002, MSp), ale také sbírka listin (2000 - 2003, MSp), elektronické podatelny (2001 - 2002, spolupráce ÚVIS, Úřadu vlády ČR a orgánů veřejné správy) či portál životního prostředí (2001 - 2002, spolupráce MŽP a ÚVIS). Elektronizační aktivity měly zohledňovat související opatření eEurope+, která obsahovala **evropské standardizační cíle** v oblasti všeobecného elektronického přístupu k základním veřejným službám a iniciativy přístupnosti webu (Design for All, směrnice WAI, projekt Blind Friendly Web prezentovaný na ISSS 2002). Termín pro přijetí legislativy upravující základní registry byl prodloužen do roku 2003, všechny základní registry měly být vytvořeny do konce roku 2005, kromě registru obyvatel (termín 2003). Do konce roku 2003 měla být Ministerstvem vnitra zajištěna „informatizace a internetizace“ obcí a do konce roku 2006 potom „komplexní informatizace“ krajů. Byl prodloužen také termín vytvoření komunikační infrastruktury ISVS (do konce roku 2005).

V květnu 2002 byl ve spolupráci MF s Komorou daňových poradců zahájen pilotní provoz aplikace pro **podávání přiznání k dani** silniční, dani z nemovitostí, DPH a Hlášení o vyplacených nezdaněných částkách fyzickým osobám po internetu bez použití zaručeného e-podpisu. V polovině listopadu pak tato aplikace byla zpřístupněna pro veřejnost a na konci ledna se testovalo podávání uvedených přiznání se zaručeným e-podpisem. Aplikace byly zpřístupněny na základě politického tlaku dříve bez dostatečně provedeného testování, které by se lépe vypořádalo s chybami, a bez dostatečného personálního a finančního zázemí (Faltýnek, 2003).

Další významnou změnou v institucionálním zabezpečení informační politiky v ČR bylo zřízení **ministerstva informatiky (MI)**, na které k 1. 1. 2003 přešly v plném rozsahu představené kompetence ÚVISu, úseku spojů Ministerstva dopravy a spojů a kompetence v oblasti elektronického podpisu Úřadu pro ochranu osobních údajů. Na svém webu se MI označovalo také za koordinátora rozvoje „elektronické veřejné správy, e-Governmentu“ v ČR definovaného v souladu s novou **Státní informační a komunikační politikou (SIKP) e-Česko 2006**. Cestou k dosažení cílů SIKP

měla být již dřívějšími plány předpokládané vytvořením pravidel komunikačního prostředí, která by podpořila výměnu informací a byla nutnou podmínkou pro spolupráci jednotlivých informačních systémů ve veřejné správě. S tím souvisí i důraz na požadavek SIKP, aby pro veřejnou správu platil zásada, že údaje, které již jednou fyzické a právnické osoby jednomu orgánu veřejné správy poskytly, nebudou zbytečně vyžadovány znovu. Opětovně tu zaznívá cíl vytvořit, zabezpečit a využívat registry a zajistit uvnitř systému veřejné správy ČR interoperabilitu informačních systémů (při zohlednění Evropského rámce interoperability). Jeho naplnění měla napomoci analýza současného stavu procesů ve veřejné správě, která měla zahrnovat i zmapování informačních systémů jednotlivých složek veřejné správy. Za hlavní rozhraní celého systému služeb v rámci e-governmentu vůči jeho uživatelům SIKP považovala **Portál veřejné správy (PVS)**.

Pro usnadnění styku občana s veřejnou správou měla být dále budována **kontaktní místa veřejné správy**. Jejich úkolem byl podobný vymezení v předchozích koncepčních dokumentech. Roli kontaktního místa měly plnit i obce a kraje a za podpůrný projekt e-governmentu informační politika předpokládala také využití sítě s. p. Česká pošta jako kontaktního místa veřejné správy.

V regulaci a praxi základních registrů se však za fungování MI mnoho nezměnilo. Mezi povinnými součástmi praxe e-governmentu v ČR jsou od tohoto období také **e-podatelný**, které definuje novelizovaný zákon č. 227/2000 Sb. , o elektronickém podpisu v § 2 písm. y). Jejich praxi specifikuje také nový správní řád, a to i v případech neschopnosti zajistit fungování. Podle nového správního řádu je také možné učinit podání písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Oblast e-podatelný specifikovalo také nařízení vlády č. 495/2004 Sb. a vyhláška č. 496/2004 Sb. o elektronických podatelkách. Nařízení stanovuje povinnost orgánů veřejné moci zřídit e-podatelný (nebo v případě malého objemu elektronické komunikace zajistit příjem a odesílání zpráv prostřednictvím e-podatelný jiného úřadu), vybavit příslušné zaměstnance zaručenými elektronickými podpisy a zajistit odpovídajícím způsobem ochranu zpracovávaných informací. Zavedení e-podatelný v praxi někdy podnítilo urychlení zavádění elektronické spisové služby v rámci subjektů veřejné správy.

Nový správní řád také v § 26 zakotvuje povinnost zveřejnit **obsah úřední desky** subjektů veřejné správy (obce, kraje, Hl. m. Praha) též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Požadavky SIKP 2004 se promítly do nové legislativy. Velmi důležitým byla pro oblast e-governmentu v ČR **novela zákona o informačních systémech veřejné správy** a souvisejících právních předpisů z poloviny roku 2006 (zákonem č. 81/2006 Sb.). Novela měla pro občany zajistit rozvoj služeb portálu veřejné správy, vydávání ově-

řených výstupů z ISVS širším okruhem subjektů (některé obce, notáři, Hospodářská komora, držitel poštovní licence) a také dostupnost informací na webových stránkách jednotlivých orgánů formou přístupnou osobám se zdravotním postižením (od 1. 1. 2008). Cestou k tomu byly přísnější **požadavky na řízení informačních systémů subjektů veřejné správy**. Od 1. 1. 2007 měla nabýt účinnosti řada ustanovení zakládajících **přísnější povinnost v rámci dlouhodobého řízení** informačních systémů – povinnost zpracovat (do 1. 1. 2009) **informační koncepci a provozní dokumentaci** a uplatňovat je v praxi, a to podle § 5a. Součástí metodické pomoci v této oblasti byly i příklady informačních koncepcí, úplná struktura informační koncepce a procesní model řízení ISVS uvedené na webu Ministerstva informatiky na počátku ledna 2007. Specifikuje je v současnosti vyhláška 529/2006 Sb. Na oba typy dokumentů se vztahuje i **povinnost atestace** navazující i na dřívější atestaci životního cyklu informačních systémů veřejné správy (jde o povinnost, která měla být zajištěna do 1. 1. 2010), která má zajistit i způsobilosti k realizaci vazeb informačního systému veřejné správy s jinými informačními systémy prostřednictvím referenčního rozhraní (§ 2 písm. j). Povinnost atestace dlouhodobého řízení se nevztahuje na obce, které vykonávají přenesenou působnost pouze v základním rozsahu podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. To však neznamená, že se na ně nevztahuje povinnost informační koncepci a provozní dokumentaci zpracovat, byť v redukovaném rozsahu, který bude vymezen připravovanou vyhláškou.¹⁰⁶

19.4.2 Politika e-governmentu vlád od roku 2006

Praxe i legislativy e-governmentu se dotkly politické změny realizované zejména od září 2006. Netýkaly se přitom pouze institucionálního zabezpečení řízení informační politiky, které vyústily ve zrušení Ministerstva informatiky (s konečnou platností zákonem č. 110/2007 Sb. s účinností od 1. 6. 2007), a to i na základě programového prohlášení nové vlády. To počítalo se sjednocením agend MI a MV a s dokončením nových „základních kodexů“ (patrně mělo na mysli legislativu základních registrů). Na prohlášení vlády navazovalo usnesení vlády č. 1085 ze září o souboru opatření pro urychlení rozvoje eGovernmentu v ČR, které navrhl „ministr vnitra a informatiky“. Působnost stanovená zvláštními zákony přešla na MV, s výjimkou působnosti ve věcech elektronických komunikací a poštovních služeb, která přešla na ministerstvo průmyslu a obchodu, a působnosti ve věcech veřejných dražeb přecházejících na ministerstvo pro místní rozvoj. Původně se počítalo s tím, že agenda přejde pod Úřad vlády a politické vedení přímo pod předsedu vlády, aby byla více zajištěna nadresortnost informatiky. Změnou kompetenčního zákona byla ministerstvu vnitra přiznána obecná koordinační úloha pro ICT. Ministerstvu vnitra měla později napomáhat **Rada vlády pro informační společnost**, zřízená v květnu 2007.

¹⁰⁶ Souhrnné informace k novele jsou k dispozici např. zde: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/micr/scripts/detail.php_id_3227.html (přistoupeno 21. 11. 2010).

Mezi hlavní priority nové vlády v oblasti e-governmentu patřilo podle usnesení č. 1085 maximální zjednodušení komunikace občanů s úřady, tak aby na jednom univerzálním kontaktním místě mohl občan vyřídit veškeré záležitosti ve vztahu k veřejné správě. Vláda v usnesení schválila vypracování legislativních změn a také povinnost provádět veřejné připomínkové řízení prostřednictvím internetu a povinnost vypořádat každou obdrženu připomínku a zveřejnit výsledek připomínkového řízení. MV mělo připravit legislativní úpravy, které by umožnily používat elektronické dokumenty i v případech, kde je dosud možné používat jen listinou formu. Opět zazněla oblast registrů - legislativní návrhy měly být předloženy vládě v některých případech již na konci září, v ostatních na konci října 2006, což patrně předpokládalo extenzivní využití návrhů zákonů, které již v předchozí době připravila iniciativa eStát. Na jejich základě se začal rýsovat i projekt datových schránek (viz níže).

Vláda z roku 2006, 2007, následující „úřednická“ vláda Fischera ani vláda současná nepřijaly žádný jednotný dokument obecné národní informační politiky či národní politiky e-governmentu. Tuto funkci neplní ani Státní politika v elektronických komunikacích - Digitální Česko, kterou schválila současná vláda v lednu 2011 (svým usnesením č. 50). V programovém prohlášení vlády 2007 zaznívá cíl vytvořit Czech POINTy, kde bude možné z jednoho místa činit veškerá podání vůči orgánům veřejné správy, získávat veškeré ověřené údaje vedené v dostupných centrálních registrech a evidencích a získávat informace o průběhu všech řízení, která jsou s danou osobou či o jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena. Předpokládalo se předložení zákona o elektronické komunikaci ve veřejné správě, který by byl předpokladem projektu datových schránek, a realizace koncepce zajištění jednotné komunikační infrastruktury veřejné správy.

Řada cílů z oblasti e-governmentu byla zakotvena v dokumentu **Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby - Strategie realizace Smart Administration v období 2007- 2015**, kterou již znáte. Technologie představovaly jeden z vrcholů hexagonu veřejné správy, se kterým Strategie realizace Smart administration pracuje. Prostřednictvím ICT mělo dojít k odstranění nadbytečného papírování i k zefektivnění komunikace uvnitř veřejné správy. Cíle stanovené ve strategii Smart administration specifikovala **Strategie rozvoje služeb pro „informační společnost“**, která byla schválena na zasedání Rady vlády pro informační společnost v rámci konference ISSS v dubnu 2008. Mezi milníky se zde předpokládalo také to, že v roce 2009 budou zprovozněny datové schránky, bude existovat rozvinutá síť univerzálních kontaktních míst veřejné správy, kde bude možno získat ověřené výpisy z vybraných rejstříků. S rokem 2010 strategie spojovala zprovoznění centrálních registrů i to, že v rámci kontaktních míst bude možné učinit veškerá podání vůči veřejné správě. V roce 2012 měly být k dispozici funkční aplikace pro oblast zdravotnictví, sociální péče, správ-

ního, soudního a daňového řízení a měla být k dispozici také funkční infrastruktura pro dlouhodobé ukládání a archivaci elektronických dokumentů. V roce 2015 měl být dokončen proces elektronizace datové základny, včetně elektronizace geografických informací.

Mezi dokumenty, které mají koordinační i standardizační charakter, můžeme zařadit také **Strategii implementace e-governmentu v území**, kterou vláda schválila na podzim 2008. Cílem strategie bylo specifikovat cíle zakotvené ve strategii Smart administration, a to opět především pro účely financování projektů z evropských zdrojů. Opět je řada z cílů zopakována. V souvislosti se snahou standardizovat do určité míry rozvoj informačních systémů a elektronických služeb územní samosprávy strategie předpokládá technologická centra krajů a obcí s rozšířenou působností a regionální služby technologických center. Strategie a ji specifikující dokumenty hovoří o následujících „typových projektech“: zřízení nebo update stávající spisové služby na krajích či obcích, digitální mapě veřejné správy, digitalizaci a ukládání dat, datové sklady, manažerských informačních systémech, CzechPOINT@home, včetně analýzy procesů veřejné správy v návaznosti na zavedení technologických center a integrace vnitřního chodu úřadu. Technologická centra mají být součástí tzv. „eGON center“, vytvořených pro účely koordinace na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností. Tato centra mají administrovat žádosti o projekty EU a zastřešovat vzdělávání e-governmentu. Na národní úrovni měl zastřešovat vzdělávání Institut pro místní správu (dnešní Institut pro veřejnou správu Praha). Pro účely informační podpory implementace strategie implementace e-governmentu v území byly vytvořeny webové stránky www.egon.centrum.cz.

Cíle, se kterými Strategie realizace Smart administration počítá, přetrvávaly (a v určitých ohledech dosud přetrvávají) až do srpna 2014, kdy vláda oficiálně schválila nový strategický rámec rozvoje veřejné správy - **„Strategický rámec rozvoje veřejné správy české republiky pro období 2014 – 2020“**. Strategie oproti předešlým strategickým dokumentům explicitně vymezuje spolupráci Ministerstva vnitra a Ministerstva financí, stavíc na tom, že „ Toto rozdělení vyplývá ze stávajícího stavu existence dvou klíčových poskytovatelů služeb ICT veřejné správě (OZ u České pošty) a STC, kdy oba resorty preferují zachování duálního modelu – dvě instituce pro poskytování služeb v oblasti ICT pro veřejnou správu, příp. komunikaci mezi orgány veřejné moci a ostatními subjekty vč. sdílených služeb datového centra. Ministerstvo financí zajišťuje priority směrem ke státním institucím v oblasti finančního řízení a auditu. Ministerstvo vnitra zajišťuje komunikaci, registry a systémy sloužící pro veřejnou správu a širokou veřejnost. Zpracování, manipulace a archivace dat, která jsou sdílena s orgány a institucemi EU, spadá ohledně provozování informačních technologií do působnosti MV a MF“.

Nový strategický rámec reformy veřejné správy pracuje se čtvrtým strategickým cílem „Zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů eGovernmentu“. Ten rozpracovává následujícími očekávanými opatřeními a aktivitami (blíže viz text strategického rámce, který je k dispozici na internetu):

- dobudování architektury eGovernmentu,
- koncepční zajištění fungování eGovernmentu a realizace projektů ICT,
- tvorba koncepčně-strategického materiálu – Strategie řízení investic do ICT,
- prosazování principu open data,
- rozšíření, propojení a konsolidace datového fondu veřejné správy a jeho efektivní a bezpečné využívání dle jednotlivých agend i na principu “opendata”,
- dobudování informačních a komunikačních systémů veřejné správy a realizace bezpečnostních opatření podle zákona o kybernetické bezpečnosti,
- podpora vzniku a vybavení orgánů veřejné moci pro ochranu infrastruktury ICT,
- novelizace relevantní legislativy vztahující se k eGovernmentu.

Otázky a úkoly:



- Shrňte charakteristiky e-governmentu do roku 2006. Jaké cíle se v informačních politikách opakovaly a jaké zaznívají v aktuálním strategickém rámci?
- Jaké instituce do podzimu 2006 zastřešovaly (tj. měly řídit a koordinovat) vývoj e-governmentu v ČR?
- Uveďte příklady projektů e-governmentu národní úrovně, které se realizovaly v období do podzimu 2006.
- Jaké informační a transakční služby nabízí v současnosti Portál veřejné správy?
- Jaké oblasti upravuje zákon o informačních systémech veřejné správy?

19.4.3 Vybrané klíčové projekty e-governmentu ústřední správy

19.4.3.1 Czech POINT

K naplňování priorit posledních 3 vlád měla a má sloužit síť tzv. Czech POINTů. Jde o projekt ústřední vlády jednotných kontaktních míst občana s úřady (one-stop-shops), které měly v počáteční fázi občanům umožnit, aby na jednom místě získali výpis z katastru nemovitostí, obchodního rejstříku, rejstříku trestů či živnostenského rejstříku. Cíle předpokládaly, že v rámci projektu Czech POINT budou postupně (rozsahem služeb organizovaných centrálně) vybudována univerzální kontaktní místa, kde bude občan moci získat veškeré údaje vedené v centrálních neveřejných evidencích a registrech. Tyto myšlenky nejsou nové a objevovaly se v každé přijaté informační politice.

Oficiálně byl projekt pilotně zahájen 28. 3. 2007 na Úřadu MČ Prahy 13. Testování mělo probíhat do konce června 2007 na 35 úřadech, které byly vybrány již v roce 2006, při odhadovaných finančních nákladech 6 milionů korun. Zkušební verze Czech POINTu umožňovala poskytování ověřených výpisů z katastru nemovitostí, z obchodního rejstříku, ze živnostenského rejstříku a z rejstříku trestů. V prosinci 2006 Ryšavý upozorňoval na názor Svazu měst a obcí ČR, že není úplně jasné technické řešení projektu, a to včetně jeho propojení s Portálem veřejné správy. Na jaře 2007 Komise pro informatiku Svazu měst a obcí kritizovala, že finanční plány MV, které projekt dosud zastřešuje, podhodnotily náklady na zaměstnance a také povědomí občanů o projektu. Vznesla otázku, proč nejsou do projektu zapojeny také jiné instituce – např. finanční úřady, instituce zajišťující agendy stavebního úřadu, či krajské soudy, protože např. finanční úřady a stavební úřady jsou těmi subjekty, které od občanů vyžadují řadu ověřených výpisů.

Ostrá verze projektu byla zahájena začátkem roku 2008. Nejprve se předpokládalo, že se do projektu zapojí povinně obce s matričními úřady, které se stanou základem sítě poskytovatelů Czech POINT. Proti tomu vystoupil Svaz měst a obcí. Nakonec byla a je participace na projektu dobrovolná a dobrovolný je do určité míry i rozsah služeb, která pracoviště Czech POINT poskytují (na základě modulů služeb, které si zvolí jako optimální podle struktury svých klientů, dostupnosti služeb na jiném pracovišti Czech POINT apod.). Rozšiřování pracovišť probíhalo za ekonomického stimulu prostřednictvím dotací na pořízení a rozvoj pracoviště Czech POINT v rámci priorit integrovaného operačního programu. Poplatky za služby jsou také příjmem daného subjektu veřejné správy, který však musí v některých případech za zprostředkování služby Czech POINTu zaplatit poplatek jinému subjektu (viz níže). Skupina institucí, které můžou Czech POINT poskytovat, není ovšem otevřená a je

limitována ustanoveními novelizovaného zákona o ISVS. Ten v § 8a stanovuje, že kontaktními místy veřejné správy jsou notáři, krajské úřady, matriční úřady, obecní úřady, úřady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a úřady městských částí hlavního města Prahy, jejichž seznam stanoví prováděcí právní předpis, zastupitelské úřady stanovené prováděcím právním předpisem, držitel poštovní licence (Česká pošta s.p.) a Hospodářská komora ČR. Seznam obecních úřadů a zastupitelských úřadů, které jsou kontaktními místy veřejné správy, stanovuje ve své příloze novelizovaná vyhláška č. 364/2009 Sb.

Od zahájení projektu se počet Czech POINTů a jejich funkcionality rozšiřují. Hlavním přínosem projektu je snížení administrativní zátěže, kdy občan již díky většímu propojení informačních systémů veřejné správy nemusí tolik cestovat mezi různými úřady a jejich budovami, aby od nich získal dokumenty potřebné pro vyřízení správní či jiné záležitosti. Projekt přesouvá administrativní zátěž na jeho management, organizaci i poskytovatele a zpřístupňuje vybrané služby bez ohledu na to, zda občané vlastní e- podpis. Dosavadní vývoj projektu přinesl hladší horizontální i vertikální spolupráci ve veřejné správě a lepší spolupráci mezi ústředními úřady a jinými zainteresovanými subjekty (např. Českou poštou, Hospodářskou komorou, notářskou komorou).

Důležitou změnou pro další rozvoj praxe Czech POINTů bylo přijetí tzv. **zákona o e-governmentu**. Obsah zákona se s definicemi e-governmentu neshoduje a zákon sám tento termín nevymezuje. Návrhovaný předpis definoval svůj účel následovně: upravuje autorizovanou konverzi písemností, legalizaci elektronického podpisu, jednoznačné určení fyzické osoby při elektronické komunikaci a poskytování služeb pro komunikaci s orgány veřejné moci. V srpnu 2008 byl ve schválené podobě ve sbírce zákonů vyhlášen pod číslem 300/2008 Sb. jako zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

Můžeme rozlišovat následující *kategorie služeb* poskytovaných v rámci Czech POINT:

- Vydávání ověřených výstupů z veřejných, částečně veřejných a neveřejných informačních systémů. Některé z těchto výstupů bylo možné získat i dříve s využitím e-podpisu (např. výpisy z katastru nemovitostí, Czech POINT neposkytují svým klientům ověřené výpisy katastrálních map). Některé ověřené výpisy, a dosud jich je málo, je možné získat z domova prostřednictvím služby Czech POINT E-SHOP – výpisy poštou.
- Zprostředkování podání určitých dokumentů občana v rámci administrativních procedur. Jde např. o přijetí podání podle živnostenského zákona, kdy žadatel předkládá vyplněný jednotný registrační formulář, který získá od Hospodářské

komory nebo prostřednictvím webu Ministerstva průmyslu a obchodu. Do určité míry má charakter zprostředkování podání také získání výpisu z Rejstříku trestů.

- Functionality, které se týkají povinností stanovených v tzv. zákoně o e-governmentu – kromě konverzi papírových dokumentů do ověřené elektronické formy a naopak a ověření konvertovaných dokumentů, jde o služby spojené se zřízením a zpřístupněním datových schránek.
- Interní komunikace ověřených výstupů z některých informačních systémů a registrování nových či změna již existujících informací v ISVS. Jde o služby dřívějšího „vnitřního Czech POINTu“ a současné služby “CzechPOINT@office“, mezi které patří výpis a opis z rejstříku trestů z moci úřední, autorizovaná konverze z moci úřední, agendy matriky, agendy ohlašovny a agendy soudy. Tyto služby mají charakter G2G a souvisejí s povinnostmi, že úřady musejí využívat některé typy informací, které již jsou registrovány v informačních systémech, aniž by je vyžadovaly po svých klientech.

Konkrétní seznam aktuálních služeb Czech POINT naleznete na webu projektu a bude předmětem samostudia (konkrétně zde: www.czechpoint.cz).

Ministerské plány očekávaly také zprovoznění některých služeb Czech POINTu, které se dosud nerealizovaly. Hovořilo se o tom, že do konce roku 2008 bude možné podávat podněty soudům. Od dubna 2009 měly fungovat výpisy z informačního systému „Info Soud“, k dispozici měly být také výpisy potvrzující to, že občan nedluží částky zdravotního pojištění (plánováno od května 2009) a sociálního pojištění (plánováno od července 2009). V březnu 2009 ministr vnitra a generální ředitel České televize podepsali memorandum o spolupráci v oblasti t-government, která měla služby Czech POINTu v budoucnu přinést na televizní obrazovky občanů (první pilotní projekty se očekávaly na konci roku 2009). Zmíněné aktuální koncepční dokumenty z oblasti e-governmentu hovoří také o službách portálu občana “CzechPOINT@home“, které měly umožnit občanům využít některé služby Czech POINTu z domova. Hovořilo se o tom, že by nové služby měly zahrnovat zpracované životní situace s návazností na elektronické formuláře, rezervační systém schůzek na příslušném úřadě a zjištění stavu podání. Systém měl být napojen na základní registry a integrován s funkcemi Czech POINT. Měl stavět i na dobré praxi projektů z územní samosprávy (jako Virtuos, eObec, eSMO – viz níže) (blíže viz též Beneš, 2009). Ve výběrovém řízení na „Analýza a návrh prototypu CzechPoint@home“, které Ministerstvo vnitra vyhlásilo v listopadu 2008, zvítězila společnost Asseco se svým řešením eObec. Změn služeb Czech POINT se dotkne také novela zákona o ISVS, která umožní zapojení bank do

systému kontaktních míst (novelu podepsal prezident 22. 8. 2011). Portál eGov.cz v červenci podotýkal, že ministerstvo patrně dostatečně nekonzultovalo tuto iniciativu s bankami, z nichž některé potvrdily, že kvůli nárůstu administrativy o službách vůbec neuvažují. Ještě zdráhavější jsou podle tohoto portálu banky v případě připojení do datových schránek prostřednictvím jejich služeb elektronického bankovníctví (eGov.Cz, Banky o Czech POINTy zatím velký zájem nemají, 1. 7. 2011).

Chybí také otevřené a průhledné řízení projektu, které by stavělo i na zveřejněných informacích o spokojenosti uživatelů.

19.4.3.2 Datové schránky

Zákon o e-governmentu (z. č. 300/2008 Sb.) s sebou přinesl také první právní úpravu datových schránek a jejich využívání v komunikaci mezi orgány veřejné moci a fyzickými a právnickými osobami a mezi orgány veřejné moci navzájem. Svými ustanoveními doplnil existující systém možností doručování dokumentů v listinné nebo digitální podobě (viz Budiš a Hřebíková, 2010). Jeho ustanovení se projevila i do změn řady zákonů. Mezi těmi základními je zmiňován zákon o e-podpisu, zákon o archivnictví a spisové službě, správní řád, občanský soudní řád a vyhlášky, které je specifikují (viz např. Ministerstvo vnitra, 2010). Zákon nabyl účinnosti dnem 1. července 2009 a předpokládalo se, že datové schránky nahradí klasický způsob komunikace a stanou se elektronickým úložištěm k doručování a provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci. Provozně měl funkce datových schránek zajišťovat IS datových schránek (ISDS) jako ISVS, který obsahuje informace o datových schránkách a jejich uživateli. MV mělo zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup seznam orgánů veřejné moci a fyzických a právnických osob, jejichž datová schránka plní současně funkci datové schránky orgánu veřejné moci.

Zákon č. 300/2008 Sb. rozlišuje datové schránky orgánů veřejné moci, právnických osob, podnikajících fyzických osob a fyzických osob. Datové schránky mají zřízeny povinně ze zákona, a to Ministerstvem vnitra, orgány veřejné moci, právnické osoby zřízené ze zákona a právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku. Datovou schránku mohou dobrovolně bezplatně získat také ostatní právnické osoby, fyzické osoby či podnikající fyzické osoby. Výjimkou z této skupiny jsou advokáti, daňoví poradci, insolvenční správci, notáři a exekutoři, na které se vztahuje přechodné období, po jehož uplynutí bude schránka zřízena automaticky (např. pro advokáty povinnosti platí od 1. 7. 2012).

Zákon stanovil povinnou formu elektronické komunikace mezi orgány veřejné moci prostřednictvím datových schránek (pokud se nedoručuje na místě a umožňuje-li to povaha dokumentu) a povinnou formu elektronického doručování dokumentů

orgány veřejné moci osobám, které mají datovou schránku zřízenou a zpřístupněnou ze zákona (umožňuje-li to povaha dokumentu a pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě). Provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci (podávání) prostřednictvím datových schránek však povinné není. Přípustné formáty datové zprávy dodávané do datové schránky upravuje § 4, resp. příloha č. 3 vyhlášky č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností o užívání a provozování ISDS. V § 5 vyhláška omezuje maximální velikost datové zprávy přijímané do datové schránky na 10 MB. Převyšuje-li velikost datové zprávy tuto hranici, správce ISDS ji nepřijme k odeslání. Datovými schránkami by měly být doručovány v podobě datové zprávy v zásadě všechny dokumenty orgánů veřejné moci, s nimiž je ISDS schopen pracovat. Závěr, zda povaha dokumentu umožňuje jeho zaslání, či nikoliv, musí vždy učinit orgán veřejné moci, který dokument odesílá. Neopodstatněné zařazení dokumentu do této kategorie může mít vliv na účinky doručení a může být i důvodem pro uplatnění odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem (Budiš a Hřebíková, 2010, s. 105).

Pomocí datové schránky mohou uživatelé posílat a přijímat úřední dokumenty v elektronické podobě (jako tzv. datové zprávy) od orgánů veřejné moci. Jako u listovních zásilek funguje fikce doručení - nepřihlásí-li se uživatel do datové schránky ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručení posledním dnem této lhůty (nevylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení). Jinak doručení nastává okamžikem přihlášení osoby, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu. Do datové schránky jsou od orgánů veřejné moci dodávány úřední listiny v elektronické podobě, které jsou opatřeny e-podpisem odesílatele.

Zástupci MV často na konferencích a v rozhovorech v médiích zdůrazňují, že datová schránka není e-mailová schránka a není možné s ní komunikovat přímo s jednotlivými úředníky, ale pouze s celým úřadem. Oproti e-mailové komunikaci jsou datové schránky bezpečným, garantovaným a autentizovaným komunikačním nástrojem, který přináší zcela jinou kvalitu e-governmentu, než jakou kdy může poskytnout e-mailová komunikace (Smejkal, 2011). Odlišují se – jak upozorňuje Lechner (2009) – také od e-podatelen, jež jsou často zahlceny zprávami, které vůbec nejsou elektronickými podáními učiněnými vůči orgánu veřejné moci, jež podatelnu provozuje, protože musí zajistit i doručení zpráv bez zaručeného e-podpisu s kvalifikovaným certifikátem (pro orgány veřejné moci podle Lechnera poměrně často nedodržují nařízení vlády a e-podatelný neprovozují). Zasiílat dokumenty do datové schránky nebo zjišťovat, zda nějaký subjekt má zřízenou datovou schránku, může pouze subjekt, kterému byla datová schránka zřízena¹⁰⁷. Mezi přínosy datových schránek zaznává

107 Výjimku představuje možnost zjistit údaje o datové schránce orgánu veřejné moci a o datové schránce, která současně plní funkci datové schránky orgánu veřejné moci.

také vyčištění obchodního rejstříku – odhalení mrtvých firem a opravení neplatných záznamů, zvýšení vymahatelnosti práva úspěšností doručování (Smejkal, 2011). Pomocí datové schránky nebylo dříve možné také komunikovat s jinou fyzickou osobou, podnikající fyzickou osobou nebo právnickou osobou. Od 1. ledna 2010 Česká pošta zavedla službu „Poštovní datová zpráva“, která umožňuje zasílat dokumenty do datové schránky právnické osoby, fyzické osoby podnikající nebo fyzické osoby (od počátku roku to bylo možné pouze v případech faktur nebo obdobných žádostí o zaplacení, od 1. 7. se již tato možnost vztahuje na cokoliv). Přijímání poštovní datové zprávy je zcela zdarma. Odesílání je v tomto případě zpoplatněno. Od 1. července 2010 je možné prostřednictvím portálu www.mojedatovaschranka.cz ověřit, zda je datová zpráva, kterou měl uživatel uloženu na pevném disku nebo která mu byla přeposlána, pravá, nebo podvrh.

19.4.3.3 Základní registry

Strategie realizace Smart administration předpokládala podobně jako předchozí koncepční dokumenty vytvoření základních centrálních registrů. Strategie rozvoje služeb pro informační společnost mezi základními registry, jejichž zprovoznění stanovovala na rok 2010, vypočítávala registr územní identifikace a nemovitostí, registr obyvatel, registr osob a oproti předchozím koncepčním dokumentům také registr práv a povinností. Registr obyvatel (ROB), řešený v gesci MV, by měl obsahovat základní identifikační a lokační údaje o všech státních občanech ČR, cizincích s povolením pobytu v ČR a občanech jiných států, vedených v základních registrech (azyl atd.), a také informaci o tom, zda má občan/obyvatel aktivní datovou schránku. Registr osob (ROS), jehož gestorem je ČSÚ v úzké součinnosti s MV, by měl zahrnovat identifikační a další základní údaje o všech podnikajících fyzických osobách, právnických osobách, organizačních složkách státu a organizačních složkách zahraničních právnických osob. Registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN), který je řešen v gesci ČÚZK při spolupráci s MV, by měl pracovat se základními identifikačními a lokalizačními údaji k územním prvkům, údaji o objektech v území a jejich vzájemné časové a územní vazby. Registr práv a povinností (RPP), připravovaný v gesci MV, by měl uchovávat informace o právech a povinnostech veřejnosti, ale i orgánů veřejné moci a měl vycházet z právních předpisů, podzákonných norem, samosprávných rozhodnutí, rozhodnutí orgánů veřejné moci a smluv, zakládajících určitá práva a povinnosti. Předpokladem pro vytvoření RPP se mělo stát vytvoření katalogu služeb veřejné správy a katalogu kompetencí subjektů veřejné správy. Základním prvkem se měla stát také právně závazná elektronická sbírka zákonů (Balous, 2008). Rodná čísla by měl v základních registrech nahradit jedinečný základní identifikátor ORG.

Základní registry by podle plánů měly spolupracovat mezi sebou jako ucelený integrovaný systém a každý úředník měl mít přístup pouze k osobním údajům potřebným pro výkon vlastní agendy. Zásadním prvkem v systému základních registrů se má stát tzv. referenční údaj, který by měl být přebírán ze systému základních registrů a v příslušných agendách by se měl využívat jako údaj zaručený, platný a aktuální, bez nutnosti jeho ověření. Úřady by měly být napříště povinny využívat právě data ze základních registrů a nikoliv je již vyžadovat po občanech.

Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona o základních registrech 13. 2. 2009 a prezident podepsal zákon v březnu. Zákon o základních registrech byl nakonec publikován pod číslem 111/2009 Sb. a soustřeďuje obecné ustanovení v oblasti základních registrů i specifických ustanovení pro jednotlivé registry v jediném zákoně (Bureš a Holenda, 2009). O rok později byl zákon o základních registrech novelizován zákonem č. 100/2010 Sb. především proto, aby bylo možné testovací období systému základních registrů prodloužit o 12 měsíců, tj. do 30. června 2012, a k ostrému spuštění základních registrů došlo od července 2012. Propojení základních registrů má být realizováno prostřednictvím informačního systému základních registrů (IZSR), jehož správcem se stal nově vytvořený úřad Správa základních registrů. Ten funguje na základě zákona o základních registrech od začátku roku 2010 jako organizační složka státu, která spadá pod MV. Důležitým prvkem systému je převodník identifikátorů fyzických osob - tzv. „ORG“, který je v gesci Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Ještě v květnu 2011 Smejkal kritizoval obrovský časový skluz budování základních registrů v souvislosti s problémy soutěže na jejich vybudování. V případě RÚIAN místopředseda ČÚZK v říjnu 2009 veřejně oznámil, že jeho úřad vypsal výběrové řízení na jeho dodavatele. Vítězem zakázky se stala společnost Ness. V dubnu 2010 uzavřela na základě výsledků výběrového řízení smlouvu na implementaci základního registru osob s ČSÚ společnost Adastra. Smlouva na realizaci ISZR byla podepsána v dubnu 2011 se společností AutoCont CZ v hodnotě 320 milionů. Nejsvízelnější situace se objevila v případě výběrového řízení na registr obyvatel a registr práv a povinností. V březnu 2010 byla sice MV uzavřena výběrová řízení na jejich realizaci a vítězem soutěže se stala firma Accenture. Na základě odvolání firem ICZ a Assecu však Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodl o zrušení výsledku veřejné zakázky a výběrové řízení vrátil do fáze výběru vítěze. Smlouva na realizaci RPP byla podepsána se společností Assecu Czech Republic za 418 milionů (původní nabídka 421 milionů), smlouva na realizaci registru obyvatel byla podepsána se společností ICZ za 286 milionů (původní nabídka 308 milionů), a to v obou případech teprve v červenci 2011 (eGov.cz, 24. 7. 2011). Ve výběrovém řízení Úřadu pro ochranu osobních údajů na vytvoření IS ORG zvítězila v březnu společnost TESCO SW.

Medializované informace dosud postihují především zmíněný vývoj výběrových řízení. Dostupné informace o implementaci samotných dílčích projektů jsou spíše kusé a není proto úplně jasné, v jaké fázi se v současnosti implementace projektu základních registrů nachází (stav k 29. 8. 2011).

Praxe nového registru obyvatel má v budoucnu přinést pokročilejší služby elektronického průkazu totožnosti (jde o projekt **eObčanka**).

Otázky a úkoly:



Vysvětlete projekt Czech POINT. Jaké služby jsou v rámci tohoto projektu v současnosti nabízeny? O jakých funkcionalitách se uvažovalo a dosud se nerealizovaly? (využijte i aktuálních informací na webu projektu - www.czechpoint.cz).

Vysvětlete projekt datových schránek. Jaké instituce musí datové schránky používat povinně? Jaké problémy zaznívají v souvislosti s praxí projektu datových schránek? (využijte i aktuálních informací na webu projektu - www.datove-schranky.info, www.mojedatovaschranka.cz).

Vysvětlete projekt základních registrů? Jaká je jejich filozofie? Jaké základní registry jsou uvažovány? Kdy mají základní registry fungovat a jaká je jejich dosavadní praxe? (využijte i aktuální informace na webu Správy základních registrů - www.szrcr.cz).

Na jaké problémy v rozvoji e-governmentu upozorňují v poslední době česká média. Komentujte alespoň 3 (využijte také informace na webu www.egov.cz).

19.5 E-GOVERNMENT V ČESKÉ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVĚ

Územní samospráva je v ČR specifická především velkým počtem malých obcí. Ten s sebou přinesl požadavky v nové (již výše nastíněné) legislativě, která především od počátku nového tisíciletí přináší standardizační požadavky na vývoj e-governmentu územní samosprávy. Ty měly přinést odstranění vzájemné nekompatibility IS obcí, která je důležitá i kvůli jinému charakteristickému znaku české obecní správy – obce (podobně jako kraje) mohou vykonávat i státní správu. Podle rozsahu státní správy, kterou obce v ČR vykonávají, jsou obce v ČR rozdělovány do několika kategorií. Pro současný vývoj e-governmentu je kvůli národnímu strategickému rámci velmi důležité postavení obcí s rozšířenou působností, které v ČR fungují od počátku roku 2003, kdy přebraly převážnou většinu kompetencí po zrušených okresních úřadech. Důležitou koordinační funkci (včetně metodické pomoci) mají kraje, resp. jejich orgány.

Myšlenky, které jsou obsahem terminologie z oblasti e-governmentu, se v českých podmínkách již promítly v řadě dosud realizovaných nebo plánovaných projektů územní správy. Shrnujeme-li charakteristiky e-governmentu v české samosprávě, vidíme, že do její praxe e-governmentu se díky smíšenému systému promítají charakteristiky státní správy a samosprávy. Státní správa se vyznačuje zejména centralizací, hierarchií a top-down zaváděním projektů, které ji mají (když už ne transformovat, alespoň) modernizovat. V oblasti státní správy je rozvoj e-governmentu podmíněn národními projekty, které jsou realizovány jednotlivými resorty státní správy, nebo ve více resortech především za koordinace MV, s cílem zavést do ní větší systémovost (z těch posledních vzpomeňme výše představené projekty Czech POINT, datové schránky a základní registry). Ne vždy tyto národní projekty vedou k „symbióze“ státní správy a samosprávy, což se diskutuje především na četných konferencích k dané oblasti (odprostil-li se od pouhého představní národní politiky a prezentací IT řešení firem).

Národní projekty e-governmentu státní správy vedou k (nebo alespoň předpokládají) přizpůsobování IS obcí a krajů z oblasti samosprávy. V případě projektů českých samospráv se kromě jejich vazby na IS státní správy projevuje jejich větší samostatnost, která je limitována možnostmi jednotlivých obcí a krajů (a různých forem jejich spolupráce) a standardizačními nástroji stanovenými na národní úrovni. Mezi důležité standardizační nástroje patří v ČR např. požadavky zakotvené v zákoně o ISVS (včetně představených povinnosti spojených s dlouhodobým řízením IS), zákoně o svobodném přístupu k informacím (jde např. o povinnost aktivně zpřístupňovat některé druhy informací na webových stránkách), zákonu o e-podpisu či správním řádu. Mezi relativně nové povinnosti patří i povinnost obcí komunikovat s určitými typy subjektů prostřednictvím zmíněných datových schránek a zabezpečit vlastní činnosti či ve spolupráci s jinými elektronickou spisovou službu. Kromě legislativních nástrojů a politik patří v současnosti do nástrojů standardizace e-governmentu v české územní samosprávě i nástroje ekonomické - např. (ko-)financování projektů z evropských strukturálních fondů, které je doposud (právě kvůli vazbám na evropské prostředky) navázáno na Strategii implementace e-governmentu v území z podzimu 2008. Mezi požadavky na standardizaci e-governmentu územní správy předpokládá tato strategie také vytváření technologických center krajů a obcí s rozšířenou působností a regionální a místní služby technologických center (viz výše).

Specifickou oblastí projektů e-governmentu české územní správy jsou ty, které jsou realizovány v územně členěných statutárních městech a v Hl. m. Praze. Statutární města představují v ČR skupinu měst, jejíž specifikou je to, že se mohou z rozhodnutí svého zastupitelstva členit na městské části/obvody, které potom mají své vlastní orgány samosprávného charakteru. Tyto městské části však mají omezené právní po-

stavení, které se odvíjí především od tzv. statutu, který definuje organizaci na ústřední úrovni i na úrovni městských částí. Nelze plně hovořit o autonomii městských částí, legislativa městským částem nepřiznává právní subjektivitu, považuje je za organizační jednotky města, jejichž majetek, úředníci atp. se odvíjejí od ústředních městských orgánů. Trochu jiné je postavení městských částí Hl. m. Prahy, které mají výslovně přiznanou právní subjektivitu, v ekonomických otázkách mají však postavení podobné jako městské části členěných statutárních měst.

Praxe egovernmentu v ČR je v českých podmínkách každoročně vyhodnocována v řadě soutěží. Každoročně je také předmětem konference ISSS. Projekty jsou představovány také během podzimních veletrhů INVEX a v rámci národních soutěží. Mezi patrně nejznámější a tudíž nejvíce medializované národní ceny za projekty e-governmentu v ČR patří soutěže The Best magazínu Egovernment.cz, Zlatý erb anebo Národní ceny za inovaci ve veřejné správě MV. Níže uvedený tabulky shrnují trendy rozvoje e-governmentu v české územní samosprávě především na základě výsledků těchto soutěží v období 2005 – 2010 a informací o oceněných a medializovaných projektech.

Tabulka 4 – Oceňované a medializované služby určené především pro veřejnost

1) Služby určené především pro veřejnost	Počet- projektů	
	M	K
	27	3
elektronická podpora obsluhy klientů v prostorách úřadu (<i>např. terminály pro platbu kartou, vyvolávací systémy apod.</i>)	7	
smart cards (<i>Pilsencard</i>)	1	
síť kiosků s (omezeným) přístupem k internetu zdarma	2	
wi-fi přístup k internetu, který je zdarma poskytován prostřednictvím hotspotů financovaných veřejnou správou	2	
zvýšení informovanosti o činnosti politických orgánů samosprávy (zastupitelstva či rady) (<i>např. přenosy místní kabelovou TV, webové kamery, archivované audiovideozáznamy z jednání</i>)	2	
lepší navigace pro vyhledávání pracovníků úřadu	1	
nové nástroje pro komunikaci úřadů s občany či podnikatelskými subjekty v rámci správních agend (<i>např. skype, call centrum, SMS-/MMS-ing, sledování stavu podání, mobilní úřad</i>)	8	
kalendář akcí	1	
portál (velko)města anebo portál metropolitní oblasti (<i>např. Portál Hl. m. Prahy</i>)	1	

1) Služby určené především pro veřejnost	Počet- projektů	
	M	K
	27	3
portál s turistickými informacemi (např. Portál cykloturistiky Jihomoravského kraje, Mapa Berouna a Berounska, portál Výletů ráj)	1	2
portál s informacemi o životním prostředí (např. Atlas životního prostředí Prahy)		1
e-muzeum (Senorady)	1	

Pozn.: M – municipality, K – kraje

Zdroj: Autor na základě své publikace Špaček, 2011a.

Tabulka 5 – Oceňované a medializované služby určené především pro vnitřní potřeby veřejné správy

2) Služby určené především pro vnitřní potřeby veřejné správy	Počet projektů	
	M	K
	18	9
digitalizace dokumentů, včetně GIS určených výlučně pro vnitřní potřeby úřadů	3	1
nástroje pro přípravu elektronických materiálů pro politické vedení města a pro podporu jeho hlasování (např. e-Zastupitelstvo)	2	
manažerské a ekonomické informační systémy úřadu (např. portál strategického managementu, systém monitoringu počítačových aktivit zaměstnanců, dynamická BSC)	7	6
spisová služba (např. statutárního města Brna pro centrální orgány města i městské části)	2	
infrastruktura regionální komunikační sítě v rámci správního území města / regionu (metropolitní síť) určená pro potřeby veřejné správy (včetně datových skladů) (např. ROWANET, Plzeňský metropolitní IS)	2	2
e-learningové vzdělávací programy (MČ Prague 10)	1	
portál dobré praxe (např. Dataplán)	1	

Pozn.: M – municipality, K – kraje

Zdroj: Autor na základě své publikace Špaček, 2011a.

Tabulka 6 – Oceňované a medializované služby určené veřejnosti i veřejné správě

3) Služby určené jak veřejnosti, tak i veřejné správě	Počet projektů	
	M	K
	10	4
GIS spojený s územním plánováním, který může být využit také veřejností	3	2
výběr dodavatelů / zadávání zakázek / přidělování dotací (např. portál Veřejné zakázky pod lupou Hl. m. Prahy)	2	1
infrastruktura regionální komunikační sítě v rámci správního území města / regionu (metropolitní síť), která se postupně rozrůstá i do oblasti G2C / G2B (e.g. eSMO, iNovoměsto, eObec)	3	
projekty nabízející standardizaci vnitřních i vnějších procesů (např. projekt Virtuos)		1
dopravní kamerové systémy (Ostrava)	1	
jednotný školský informační systém (PilsEDU.net)	1	

Pozn.: M – municipality, K – kraje. Zdroj: Autor na základě své publikace Špaček, 2011a.

Otázky a úkoly:



- Jaké můžeme pozorovat trendy e-governmentu české obcí a krajů? Co umožňuje projekt Virtuos plzeňského kraje a co systém ESMO Statutárního města Ostravy?
- Jaké e-sloužby vyhrály poslední ročník soutěže Zlatý erb?
- Komentujte kvalitu webových stránek vaší domovské obce. Narazíte na nich na e-sloužby, které jsou oceňovány v českých soutěžích e-governmentu?
- O jakých problémech praxe českého e-governmentu informoval v posledních 2 měsících server eGov.cz (vyjmenujte a charakterizujte alespoň 3).

Použitá literatura:

Zpracováno na základě:

1. ŠPAČEK, D. E-Government - cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení. Praha: C.H. Beck, 2012. 258 s. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-261-8.
2. ŠPAČEK, D. Elektronická veřejná správa a její trendy. In Veřejná správa. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 183-222, ISBN 978-80-7400-447-6.

20 KORUPCE A ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ. POLITICKO-ADMINISTRATIVNÍ VZTAHY A PROBLÉM POLITI- ZACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

David Špaček, František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je uvést do problematiky etiky ve veřejné správě a potenciálu a limitů nástrojů, které jsou zde rozlišovány v zahraničí a v ČR.

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

20.1 ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

20.1.1 Vymezení pojmu

Etika představuje obecně jeden z normativních systémů společnosti. Je spojena s aplikací morálních standardů ve společnosti, v jejím životě. Do obsahu etiky se vždy promítají standardy / hodnoty, které v daném čase a prostoru zastává daná společnost a které někdy zakotvuje legislativa nebo jiné normativní systémy (např. převažující náboženství apod.). Je nutné upozornit na to, že co není etické v jednom správním kontextu, může být vnímáno jako součástí etiky (a tím pádem určitá trpěná a zažitá praxe) ve správním kontextu jiném.

Vidláková upozorňuje, že v odborné literatuře neexistuje jednotná definice etiky obecně, ani etiky ve veřejné správě. Některé práce si položily základní otázku po definici etiky a jejím vymezení od ostatních hodnot, například od morálky. K tomu je třeba vysvětlit, že původ slova morálka je v latinském slově „mos“, znamenajícím zvyk, obyčej, ale i zákon a pravidlo; v plurálu pak „mores“ znamená zejména mravy a charakter. Etika se naopak odvozuje od řeckého slova „ethos“, jež znamená rovněž zvyk, obvykle

však „dobrý zvyk“. V některých filozofických studiích se můžeme setkat i s takovým vymezením těchto dvou pojmů, v němž morálka je objektem studia etiky jako vědní disciplíny (Vidláková, in Leštinská, Vidláková, Šelešovský, Špaček, 2006, s. 12).

Chapman a kolektiv ve své knize *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí* (Praha: Sociologické nakladatelství 2003, s. 16) poznamenávají následující:

I když se často setkáváme - v teorii i v praxi - s převahou ekonomického hodnocení služeb, zejména jejich efektivnosti a účinnosti, včetně ceny, kterou za ně občan platí, v posledních letech se ve všech demokratických zemích zdůrazňuje důležitost etického chování politiků a úředníků ve veřejných službách. Zdá se, že zejména pod vlivem ideologie „new public management“ vzrostly obavy o to, aby právě s důrazem na ekonomické aspekty veřejné služby nevymizela etika a další hodnoty, jež byly tradičně s veřejnou službou spojovány.

... Samotná veřejná správa znamená skloubení autority s demokracií a problémy s tím související nelze řešit paušálně, ale případ od případu; k tomu jsou nám přínosem cizí zkušenosti, z nichž se můžeme poučit.

(s. 21) ... etika ve vládě se týká morálních standardů ve veřejné službě...

(s. 23) ... je možno citovat Ellen Wilkinsonovou (1932): „Nic není tak nebezpečné v demokracii jako opatření, která se zdají být dostačující, ale ve skutečnosti jsou pouhou fasádou.“. Možná by se mělo požadovat, aby Parlamentní instituce, procedury a procesy byly podrobeny pravidelným prohlídkám svého stavu, které by zajistily, aby byly v souladu s očekáváním širší veřejnosti a nepodléhaly iluzím o své dokonalosti.

Ve správně-teoretické, ale i politologické, ekonomicko- či sociologicko-správní literatuře se začaly stále častěji objevovat studie vycházející z poznání nutnosti zakotvit etiku do cílového zaměření správních reforem **jako čtvrté E** (vedle již klasických principů 3E – economy, efficiency and effectiveness). Současně s růstem korupce ve veřejné správě se často vychází z předpokladu, že protikladem korupce je etika (Vidláková, in Leštinská, Vidláková, Šelešovský, Špaček, 2006, s. 12).

Etika není záležitostí jen předchozích dvou dekad veřejné správy. Její **historie** je patrně stará jako veřejná správa sama. Z historie veřejné správy na území českého státu připomeňme například požadavky na úředníky zakotvené během osvícenského absolutismu za Josefa II. Jeho instrukce pro úřednictví z prosince 1783, označovaná jako **pastýřský list Josefa II.**, očekávala, že všichni úředníci se budou bez výjimky snažit, aby vnikli do ducha panovníkových nařízení, neúřadovali jen mechanicky, aby se všichni pokládali za císařovi spolupracovníky, odstraňovali úřední šiml a zbytečně nepsali (nepapírovali). Ustanovení týkající se úřednické etiky zakotvovala samozřejmě i legislativa další – vzpomeňme ještě **obecné zásady činnosti župních a okresních úřadů, které**

zakotvoval župní zákon (zákon č. 126/1920 o zřízení župních a okresních úřadů) - citujme „Veškeré jednání jejich necht' jest ovládáno snahou napomáhati obecnému blahu i blahu jednotlivých občanů a buď tak uzpůsobeno, aby vzbuzovalo u obyvatelstva důvěru k úřadu a pochopení pro úkoly státu a státní správy. Zvláště jest jejich povinností starati se o zachování právního řádu a veřejného pořádku a pokoje a napomáhati kulturnímu, hospodářskému a sociálnímu prospěchu všech vrstev občanstva.... Úřady župní a okresní zprostředkují styk obyvatelstva se státní správou a mají styků svých s obyvatelstvem využití plnou měrou k tomu, aby poznaly jeho tužby a zájmy. Mají věnovati plnou pozornost i poměrům politickým a zvláště jejich příčinám...

V denním bezprostředním styku s obyvatelstvem mají úředníci a zřizenci župních a okresních úřadů chovati se vůči osobám, dostavivším se do úřadu, přívětivě a ochotně, mají je v mezích své působnosti poučovati o způsobu, jak mají se domáhati oprávněných nároků, a dávati jim podle okolností potřebné vysvětlení. Při tom mají míti vždycky na zřeteli, že úředníci a zřizenci vnitřní správy jsou povinni vycházeti obyvatelstvu vstříc jako jeho vážní a dobře smýšlející přátelé...“¹⁰⁸ **Všeobecné úřední hodiny** měly činit nejméně 6 hodin denně. V neděli a ve svátcích měli být od 9 do 12 hodin dopoledne přítomni v úřadě alespoň jeden úředník právník a jeden kancelářský úředník, aby vyřídili neodkladné práce. Speciálně byl také upraven např. „**styk telefonem**“ – „Telefonu v místě buď použito při každé vhodné příležitosti, by urychleně byly vyžádány nutné zprávy, pozvání zájemníci, případně věc vyřízena; meziměstského telefonu buď užíváno v případech nutných a kde toho veřejný zájem vyžaduje. Telefonická sdělení přijatá neb odeslaná buďte vždy stručně, ale výstižně zaznamenána ... Ze záznamu buď patrné: kdo komu telefonoval, za který úřad bylo jednáno, den, po případě hodina rozmluvy a stručný obsah sdělení.“

V současnosti staví pojem etika veřejné správy a filozofie nástrojů etiky ve veřejné správě v zahraniční literatuře na myšlenkách tzv. **integrity veřejné správy**. Požadavek integrity veřejné správy je spojován s následujícími principy (OECD, 2000, s. 11):

- chování úředníků je v souladu s veřejným zájmem organizace, ve které pracují,
- fungování procesů veřejné správy je spolehlivé,
- k občanům se přistupuje rovně na základě požadavků legality a spravedlnosti,
- veřejné zdroje jsou využívány účinně, efektivně a řádně (effectively, efficiently and properly),
- procedury přijímání rozhodnutí jsou průhledné pro veřejnost a existují nástroje, které umožňují veřejnou kontrolu a nápravu.

108 Viz např. § 4 a § 5 nařízení vlády č. 290/1922 Sb. (jednací řád pro župní a okresní úřady).

20.1.2 Etika a diskreční rozhodování správních orgánů

Většina autorů věnujících se problematice etiky ve veřejné správě zastává názor, že nejvíce problémů etiky ve veřejné správě (veřejné službě) se odvíjí od základní otázky, kterou je **administrativní diskrece** (Vidláková, 2006, s. 14), tj. diskreční – využijme definice Lexikonu správního práva (Průcha a Pomahač, 2002, s. 72):

„O diskreci platí, že jde o neodmyslitelný rys rozhodování ve veřejné správě, o úvážlivost, která je na jednom pólu přísně svázána principem legality a na druhém pólu zůstává výrazem schopnosti úředníků jednat za určitých okolností dle vlastního úsudku a svědomí. Moderní veřejná správa hledá dlouhodobě vyvážený poměr mezi oběma póly tak, aby nebylo vyloučeno správní uvážení v případech, kdy je nezbytné zejména z důvodů správní racionality, a zároveň aby nebyla znevážena právní jistota a ohrožena základní práva... Jedním ze spolehlivých ukazatelů, podle něhož můžeme zjistit, zda je veřejná správa ovládána právem či nikoli, je míra volnosti správního uvážení. Po zvážení toho, které soukromé a veřejné zájmy mohou být poškozeny, má úřad z právně přípustných řešení zvolit to, které považuje za nejvhodnější. Při správním uvážení se správní orgány řídí následujícími pravidly:

- a) nesledují svým rozhodováním jiný než předepsaný účel,
- b) vycházejí jen ze skutečností relevantních pro konkrétní případ a zachovávají přitom přísnou objektivitu a nestrannost,
- c) respektují princip rovnosti,
- d) dbají na vyváženost mezi tím, jak je naplňován předepsaný účel rozhodování, a tím jak nepříznivý zásah do práv, svobod a zájmů dotčených osob může správní akt vyvolat,
- e) rozhodují v rozumné, danému případu přiměřené lhůtě,
- f) posuzují jednotlivé okolnosti případu v souladu s tím, jak jsou i v jiných případech uplatňována obecná ustanovení předpisů, jimiž jsou správní orgány povinny se řídit.

... Jestliže se správní orgán při svém dovoleném uvážení odchýlí od obecné směrnice způsobem nepříznivě zasahujícím do práv, svobod či zájmů dotčené osoby, je vždy povinen toto odchylení řádně odůvodnit. I tehdy, není-li zdůvodnění povinnou součástí správního rozhodnutí, měl by správní orgán na požádání důvody svého odchylného rozhodnutí dotčené osobě písemně a v přiměřené lhůtě sdělit.

Podle Vidlákové je ve veřejné službě důležité, aby její zaměstnanci dokonale rozuměli povaze své individuální odpovědnosti v procesu rozhodování, aby byli odpovědnými úředníky, a dále, aby organizace, v níž pracují, usnadnila jejich správní uvážení (diskreci) tím, že zajistí, aby správní úředník měl příležitost chovat se odpovědně.

20.1.3 Nástroje etiky ve veřejné správě

Mezi nástroje etiky ve veřejné správě můžeme vyjmenovat především následující:

- a) písemná pravidla v podobě vnitřních předpisů (např. antikorupční politika úřadu, kodexy etiky úředníků) či právních předpisů a jejich implementace (včetně mechanismů tzv. whistle - blowing - upozornění na neetické problémy v organizaci – viz níže) a vynucování v rámci disciplinárních řízení, mechanismu nezávislého rozhodování soudů či ombudsmanských institucí apod.
- b) vzdělávání v etice (a to v rámci vstupního vzdělávání úředníků i průběžně)
- c) etické chování vedoucích úředníků (hovoří se o jejich modelové roli)
- d) zesílení nezávislé kontroly nebo dozoru - speciální komisaři / komise či výbor pro realizaci anti-korupční strategie, specializovaní žalobci, nezávislé rady, investigativní soudci apod. – viz např. Maor, 2004), včetně testování chování úředníků inspekčními orgány (např. prostřednictvím nástrojů mystery shopping. Studie OECD, 2008, vyjmenovává následující skupiny dozorových / kontrolních institucí:
 - » víceúčelové úřady (typu antikorupční úřad), které mají pravomoc vynucovat zákony a mají také preventivní funkci (např. typickým příkladem je Hong Kong Independent Commission against Corruption, Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau, která ovlivnila vytvoření podobných úřadů na jiných kontinentech),
 - » orgány vynucující právo, úřady anebo jejich organizační součásti, které jsou většinou součástí policie anebo systému žalobců (státních zastupitelství) – příkladem je Norwegian National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime, belgická Central Office for the Repression of Corruption, španělská Special Prosecutors Office for the Repression of Economic Offences Related Corruption, či maňarská Central Prosecutorial Investigation Office,
 - » instituce pro prevenci, rozvoj politiky a koordinaci (které můžeme dále kategorizovat na instituce zabývající se výzkumem korupce, instituce

z oblasti střetu zájmů, komise monitorující a koordinující implementaci antikorupčních strategií apod.) – příkladem je francouzská Central Service for the Prevention of Corruption, v USA Office of Government Ethics,

V ČR platí zákon o finanční kontrole, který vyžaduje u každé instituce veřejného sektoru vybudování kontrolního systému (předběžná, průběžná a následná kontrola) a systému nezávislého interního auditu. V rámci tohoto systému musí existovat systém řízení rizik včetně řízení rizika korupce a podvodů. Více o systému řízení rizik – viz text Půček, M. (2014): Vedou vyšší výdaje na úředníka k nižšímu riziku korupce? Analýza českých krajů. Ekonomický časopis. 2, 62/2014.

- e) systém a výše odměňování zaměstnanců ve veřejné správě a politických představitelů (včetně omezení přijímání darů, úpravy střetu zájmů a neslučitelnosti funkcí)
- f) protikorupční linky
- g) sdělovací prostředky a nevládní organizace
- h) stížnosti občanů.

Většina uvedených nástrojů má **preventivní charakter**. **Represivní nástroje** jsou uplatňovány v případech, že je zjištěn rozpor s praxí předepsanou v pravidlech. Jsou spojeny s uplatňováním odpovědnosti v rozsahu trestněprávních, pracovněprávních (popř. služebních) a občanskoprávních předpisů. do míry jejich účinnosti se promítá také složitost dokazování protikorupčních praktik a účinnost nezávislé soudní ochrany a systému kontroly veřejné správy jako takového.

OECD (2000) v souvislosti s nástroji etiky ve veřejné správě hovoří o „**infrastrukturu etiky**“ (the Ethics Infrastructure) a rozlišuje nástroje podle jejich hlavních funkcí na následující:

- a) poradní (guidance) – závazek politického vedení, stanoviska hodnot jako pravidla chování, vzdělávání a trénování
- b) managementu – koordinace novým speciálním orgánem anebo existujícím orgánem ústřední správy, a to na základě stanovených podmínek a politik (koordináční a kontrolní orgány by měly být také vzorem etického chování)
- c) kontrolní – spojené především s právním rámcem, který má zajistit nezávislé šetření a trestní řízení, a aktivní občanskou společností

V roce 1998 přijala Rada OECD Doporučení pro členské státy o zdokonalení etického chování ve veřejné službě zahrnující dvanáct principů řízení etiky a do dvou roků měla dostat od všech členských států (tedy včetně České republiky) zpětnou informaci, jak se s tímto doporučením vypořádaly. Doporučení obsahuje tyto principy (Vidláková, 2006, s. 16 – 17; OECD, 2000, s. 73 - 76):

1. Etické standardy pro veřejnou správu musejí být jasné.
2. Etické standardy musejí být zakotveny v právu.
3. Veřejní úředníci musejí mít k dispozici etické vedení.
4. Veřejní úředníci musejí znát svoje práva a povinnosti, zejména jsou-li obviněni z nesprávného postupu.
5. Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování veřejných úředníků.
6. Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole.
7. Musejí být jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem.
8. Vedoucí pracovníci musejí podporovat etické chování a sami být jeho příkladem.
9. Politika řízení, postupy a praxe musí podporovat etické chování.
10. Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.
11. Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.
12. Musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.

Mezi požadavky na členské státy vyjmenovává antikorupční politika EU následující (COM/2003/0317 final):

- silný politický závazek na nejvyšší úrovni vládnutí a jasné (antikorupční) stanovisko lídrů a tvůrců rozhodnutí
- nutnost monitorovat a posilovat již implementované antikorupční nástroje. Vychází se z toho, že antikorupční zákony jsou sice důležité, ale důležitější je jejich implementace kompetentními a viditelnými antikorupčními orgány (trénovanými a speciálními službami jako anti-korupční žalobci). Měla by být zesíleno zacílené hodnocení korupce (investigativní techniky, statistika a nástroje).
- veřejné posty by měly být otevřené všem občanům. Nábor a povyšování zaměstnanců by měly reflektovat kritéria zásluhovosti. Platy a sociální práva musí být adekvátní. Úředníci by měli oznamovat informace o svém majetku. Citlivé posty by měly být předmětem rotace.

- napříč veřejnými správami EU by měly být přijaty všeobecné standardy integrity, jejichž praxe by měla být zvyšována s využitím nástrojů řízení kvality a standardy auditu a jejich monitorováním, měl by být přijat a monitorován kodex etiky
- členské země by měly přijmout jasná pravidla týkající se whistle-blowingu, (viz níže)
- členské země by měly zvyšovat netoleranci korupce veřejnosti, prostřednictvím kampaní v médiích a vzděláváním,
- členské země by měly zavést jasná a průhledná pravidla financování politických stran a externí finanční kontrolu politických stran,
- členské země a EU by měly podporovat posilování integrity a korporátní odpovědnosti,
- měl by být zintenzívněn boj proti politické korupci a nedovolenému financování zájmových skupin.

20.1.3.1 Etické kodexy a psaná pravidla chování ve veřejné správě

Etické kodexy sice mají svůj původ v podnikatelském sektoru, uplatňují se však i ve veřejném sektoru, a to od sedmdesátých let 20. století (Transparency International, 2008, s. 109). Převládá názor, že ve veřejné správě, a to jak ve státní správě, tak v územní samosprávě, vznikaly kodexy etiky nebo kodexy chování úředníků jako odpověď na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, integritě, etických standardech a porozumění veřejných úředníků pro požadavky občanů. Nemá-li kodex povahu právní normy, pak chování úředníka, které není v souladu s jeho ustanoveními, není právně sankcionovatelné. Na druhou stranu jsou však potřebné změny kodexu jsou snazší a rychlejší (Vidláková, 2006, s. 15).

Etický kodex je často interním dokumentem systému, který obsahuje soubor hodnot, procesů a cílů. Kodexy etiky však mohou mít různou podobu, pokud jde o jejich formu i jejich rozsah. V některých státech existují kodexy zahrnující všechny veřejné úředníky, v jiných jsou vydávány specifické kodexy jednotlivými ministerstvy, případně jinými ústředními správními úřady. **V ČR byl první a rozsahem subjektů dalekosáhlejší závaznější kodex etiky schválen** usnesením vlády č. 270 z března 2001. Toto usnesení

- uložilo
 - » členům vlády a vedoucím ústředních orgánů státní správy vydat Kodex pro potřeby jejich úřadů a seznámit s ním jejich zaměstnance,
 - » přednostům okresních úřadů
 - » vydat Kodex pro potřeby okresního úřadu a seznámit s ním jeho zaměstnance,
 - » seznámit starosty obcí v obvodu své působnosti s tímto usnesením,
 - » ministru vnitra vydat Kodex formou informativního materiálu pro veřejnost;
- **doporučilo** hejtmanům, primátorovi hlavního města Prahy, primátorům měst Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov a Most a starostům městských částí
 - » seznámit zaměstnance jejich úřadů s Kodexem,
 - » postupovat podle Kodexu,
 - » v případě potřeby vydat pro jejich úřady vlastní etický kodex vycházející z Kodexu.

Kodex byl podle svých ustanovení výslovně **doporučením** pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků. V květnu 2012 vláda schválila **Etický kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy**. Jeho text naleznete v e-čítance k přednášce.¹⁰⁹ **Jeho ustanovení shrňte vlastními slovy a porovnejte s jedním z následujících kodexů – Evropský etický kodex či Modelový kodex chování veřejných úředníků RE č. R (2000) 10 (viz příloha č. 3 a 4 publikace Personalistika ve veřejné správě, která je k dispozici na webu Ministerstva vnitra).**

109 Bližší informace naleznete v na webu Vlády ČR (konkrétně zde: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>; přistoupeno 2. 11. 2012)

Přínosy etických kodexů shrnuje Transparency International následovně (2008, s. 112):

- Kodex poskytuje vedení a zaměstnancům vodítko; nástroj umožňující upevnovat kulturu systému a odrážející hodnoty uznávané systémem. Definuje postupy systému ve všech možných oblastech a ve vztahu k různým participačním skupinám. Omezují subjektivitu a nekonzistentnost v rozhodování.
- Zlepšuje obraz systému na veřejnosti. Demonstruje vůli a snahu • organizace jednat v souladu s platnými normami a dobrými mravy.
- Zvyšuje loajalitu zaměstnanců a jejich hrdost na to, že jsou částí daného systému.
- Napomáhá vytvářet příznivé pracovní prostředí.
- Je nástrojem účinného řízení a dosahování vysokého standardu ve všech procesech.
- Je katalyzátorem pozitivních změn.
- Usnadňuje jednání se zainteresovanými skupinami.
- Napomáhá dobré a otevřené komunikaci.
- Zabraňuje nadřízeným, aby po podřízených požadovali nesprávná jednání.
- Zlepšuje výkonnost organizace.
- Kodexům etiky je především vytýkána neúčinnost, slabá vymahatelnost, formalismus a prázdnota jejich slov.

Požadavky na etiku jsou často zakotveny v právních předpisech upravujících **právní postavení úředníků**, především jejich povinnosti (v zákonech typu služební zákon, zákon o veřejné službě apod.). Praxi v ČR se dotkneme v samostatné přednášce. Požadavky na úřednickou etiku nalezneme ale i v ustanoveních **speciálních právních předpisů** – např. v oblasti zadávání veřejných zakázek. Mezi právními předpisy, které se týkají etiky ve veřejné správě, je nutné zdůraznit také ustanovení trestního zákona, který může (ale v praxi vždy nemusí) vymezovat trestné činy spojené s větším rozměrem korupčního jednání (viz níže). Specifickou úlohu mají také právní předpisy, které upravují problematiku střetu zájmů (viz níže). Úředníkům mohou být právními předpisy stanoveny následující zákazy či omezení (OECD, 2000, s. 42)

- porušení důvěry, neoprávněné využití důvěrných oficiálních informací, zneužití osobních údajů
- špatný výkon správy (maladministration) – zneužití vybavení, veřejných financí / zdrojů
- obchodování s vlivem – uplatnění vlivu za určitý stimul
- omezení doplňkových zaměstnání a práce v soukromém sektoru
- dávání příkazů, které mají oklamat úředníky, anebo měnit nebo formulovat špatné veřejné dokumenty
- zákazy přijímání darů a jiných zvýhodnění
- zákazy zneužití anebo vměšování do voleb
- omezení politické aktivity
- diskriminace
- účast na stávkách
- odmítnutí plnit zákonem stanovené povinnosti, opuštění zaměstnání (dezerce), zanechání výkonu povinností
- nepotismus (viz níže)
- závažné opakované nedbalosti, porušení úředních povinností
- uplatnění represe vůči osobám, které informují o pochybení veřejného zájmu
- nedovolené obohacování.

Specifickým nástrojem je také právo na informace, které má zajistit **otevřenost a průhlednost** veřejných informací. Obecně je v ČR upraveno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Právu na veřejné informace se budeme věnovat rovněž v samostatné přednášce. Speciálně může být upraveno i jinými právními předpisy. V ČR se hovoří o požadavku více zprůhlednit zadávání veřejných zakázek (z dostupných informací vzpomeňme úvahy o zveřejňování hlasování vlády o zakázkách a grantech).

20.1.3.2 Whistle-blowing

Implementace etiky ve veřejné správě je spojována také s nástrojem whistle-blowing. Jde o oznamování neetických praktik (pozn. whistle-blowing přeloženo doslova znamená zapískání na píšťalku) a jejich právní ochranou. Transparency International whistle-blowing definuje (2009, s. 5) jako „způsob upozorňování na nekalé praktiky ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu“ a upozorňuje, že „zaměstnanci bývají zpravidla první, kdo se o nekalých praktikách na pracovišti dozví. Informace, které mohou poskytnout, mohou být klíčové pro řízení rizik uvnitř organizace i pro ochranu veřejného zájmu. Existuje však řada důvodů, proč mohou být zaměstnanci od zveřejnění takových informací odrazeni.“

Počátky whistle-blowingu jsou spojovány s reformami v USA, které měly zavést větší odpovědnosti manažerů státní služby za výsledky. Konkrétně Civil Service Reform Act z roku 1978, který je považován za první komplexní úpravu státní služby v USA od roku 1883 a jedním z naplněných slibů prezidenta Cartera reformovat federální státní službu, zakotvil také ochranu práv federálních zaměstnanců před jejich zneužitím federálními manažery (což bylo určitou odezvou na ústavní krizi skandálu Watergate, kdy systém státní služby zneužíval prezident Nixon). K účelu ochrany zaměstnanců, kteří měli být potrestáni za disciplinární přestupky, zřídil zákon rozhodovací kvazi-soudní instituci United States Merit Systems Protection Board. Zakotvil ochranu federálním zaměstnancům, kteří by upozornili na důkazy spojené s porušováním práva, zneužíváním manažerského postavení, velkým plýtváním zdroji či zneužitím moci (v souvislosti s nimi literatura využívá označení „whistleblower protection law“). Transparency International (2009, s. 8) shrnuje rozdíl mezi oznamovatelem (whistle-blowerem) a svědkem následovně:

	<i>Oznamovatel</i>	<i>Svěděk</i>
<i>Typ osoby, kterou je třeba chránit</i>	Interní pracovník	Interní pracovník nebo člověk zvenčí, který něco viděl, odborník
<i>Druh oznámení</i>	Trestné (protiprávní) jednání, neetické jednání, závažný případ špatného hospodaření, ohrožení společnosti	Trestné (protiprávní) jednání
<i>Motivace</i>	„Dobrý úmysl“ – snaha oznámit problémy, které je třeba řešit	Svěděk nebo oběť (poškozený)
<i>Odkud hrozí nebezpečí</i>	Orgán činný v trestním řízení nebo jiný státní orgán a/nebo zaměstnavatel, jiní zaměstnanci/kolegové	Orgán činný v trestním řízení nebo jiný státní orgán; žalovaná strana, proti které svědek svědčí u soudu nebo poskytuje informace policii
<i>Vstupy/výstupy</i>	Odhaluje problémy/odstartuje proces	Poskytuje informace policii, svědčí u soudu
<i>Potenciální škoda</i>	Ztráta zaměstnání nebo výhod, sociální vyloučení, trestněprávní stíhání, odpovědnost za škodu (zejm. ochrana osobnosti)	Ztráta zaměstnání nebo výhod, sociální vyloučení, fyzická újma, trestněprávní stíhání, odpovědnost za škodu (zejm. ochrana osobnosti)
<i>Možná ochrana</i>	Ochrana ze strany pracovního práva (včetně zachování anonymity), ochrana prostředky trestního práva	Policejní osobní ochrana, přestěhování rodiny, zastírání skutečné totožnosti

Úlohu whistle blowingu plní také kontrolní instituce (Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže¹¹⁰, inspekce atd.) sdělovací prostředky, nevládní organizace, sdružení a jiné nástroje občanské společnosti. **V rámci samostudiu shrňte vybranou českou korupční kauzu, která byla medializována (v novinách, televizi, na internetu) během posledního roku. Shrňte problematiku kauzy a váš názor na možnosti jejího řešení.**

Mezi často medializované nevládní organizace patří **Transparency International**, v ČR získává každoročně pozornost také soutěž **Otevřeno x Zavřeno** – první místo anticeny Zavřeno získala v roce 2010 Rada Hlavního města Prahy za to, že skrývala informace ohledně projektu Opencard. V roce 2011 hlavní anticenu a 1. anticenu v oblasti „účast veřejnosti na rozhodování“ dostala obec Šestajovice za vyloučení opozičních zastupitelů z tzv. neveřejných pracovních porad zastupitelstva, aby nevyňášeli informace veřejnosti (blíže viz Otevřete.cz).

¹¹⁰ Na jeho webu naleznete také sekci informací o aktuálních problémech veřejných zakázek - konkrétně zde: <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/> (přistoupeno 4. 11. 2011).

V České republice neexistuje komplexní právní předpis, který by upravoval whistleblowing a ochranu oznamovatelů. Hlavními předpisy použitelnými v této oblasti jsou pracovněprávní předpisy. Jimi poskytovaná ochrana je však neurčitá a omezuje se pouze na oblast pracovněprávních problémů jednotlivého zaměstnance. Nepokrývá výslovně nekalé nebo protiprávní praktiky zaměstnavatele, ani například trestněprávní jednání (Transparency International, 2009, s. 43). Publikace Transparency International shrnuje ochranu oznamovatelů v českém právu následovně (2009, s. 44 – 46):

- **Správní řád**

Podání podnětu, dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, by nemělo být oznamovateli na újmu a neměly by být vůči němu činěny přímé či nepřímé zákroky proto, že takový podnět podal. Výslovně toto není nikde stanoveno. Taková osoba je chráněna v těchto konkrétních správních řízeních jako osoba dotčená, např. má možnost následné náhrady škody, má právo na anonymitu podání či na ochranu totožnosti. Nicméně tato ochrana neřeší případné konkrétní dopady jednání oznamovatele na jeho pracovní poměr, jeho trvání nebo na podmínky výkonu zaměstnání. Z hlediska ochrany oznamovatele je tedy zákonné vymezení nedostatečné.

- **Zákoník práce**

Nejdůležitějším ustanovením na ochranu zaměstnanců obecně je omezení výpovědních důvodů uvedených v ust. § 52 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „ZP“). Zaměstnavatel nemůže libovolně a bezdůvodně ukončit pracovní poměr se zaměstnancem. Další ochranu zaměstnancům poskytuje ustanovení omezující změnu místa výkonu práce nebo druhu práce.

Určitou ochranou je rovněž ustanovení, které zaměstnance opravňuje nedodržet pokyny zaměstnavatele, pokud jsou protiprávní (obdobná úprava platí rovněž pro pracovníky územně samosprávných celků). Odmítnutí takového pokynu nemůže být chápáno jako porušení pracovních povinností a nemůže zakládat oprávnění zaměstnavatele ukončit pracovní poměr.

Další ochranu představuje zásada, která umožňuje zaměstnanci odmítnout výkon práce, která bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob. Takové odmítnutí nelze považovat za nesplnění jeho povinností. Nerespektování práva zaměstnance na odmítnutí takových pokynů je přestupkem, resp. správním deliktem zaměstnavatele podle zákona o inspekci práce.

ZP dále stanoví obecně povinnost zaměstnavatele zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci a výslovně zakazuje jakoukoliv diskriminaci.

Podle ust. § 305 ZP mohou další práva zaměstnanců upravovat vnitřní předpisy. Nic tak nebrání tomu, aby v organizaci vznikly vnitřní předpisy upravující oznamovací mechanismy a další práva oznamovatelů. Stejně tak lze ochranu vymezit v kolektivních smlouvách, kde podle zákoníku práce lze upravit mj. ostatní práva zaměstnanců v pracovněprávních vztazích.

- **Občanský zákoník a antidiskriminační zákon**

Pojmy, které se týkají diskriminace, jsou upraveny v zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (tzv. antidiskriminační zákon). V případě diskriminace nebo nerovného zacházení v pracovním poměru ze zákonem stanoveného důvodu, má ten, kdo byl tímto jednáním dotčen, právo se u soudu zejména domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění (za zákonem stanovených podmínek i právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích). Antidiskriminační zákon neuvádí, že by diskriminačním důvodem podle tohoto zákona bylo i oznamovatelem učiněné oznámení, nicméně zaměstnanec má obecné právo na rovné zacházení ve smyslu ust. § 13 a § 16 ZP. Zaměstnanec může svůj nárok opřít také o ust. § 11 a násl. občanského zákoníku, který upravuje otázky ochrany osobnosti.

- **Veřejný ochránce práv**

Veřejný ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, chrání osoby před jednáním úřadů a dalších institucí a může provádět v jednotlivých věcech nezávislá šetření. Nenahrazuje však činnost orgánů státní správy a nemůže měnit nebo rušit jejich rozhodnutí. Může pouze požadovat, aby zjednaly nápravu. Ochrana oznamovatelů je spíše teoretická. Antidiskriminační zákon přiznává nově působnost veřejného ochránce práv ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací; jedná se nicméně, jak je již uvedeno výše, spíše o metodickou pomoc.

- **Inspektorát práce**

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, upravuje mimo jiné práva a povinnosti při kontrole spadající do působnosti inspektorátu práce či úřadu práce. Pokud je kontrola prováděna na podnět zaměstnance, je inspektor povinen zachovávat mlčenlivost o jeho totožnosti. Tato poskytovaná ochrana opět neřeší dopady jednání oznamovatele zejména na trvání pracovního poměru a v praxi je činnost inspektorátu práce vykonávána většinou až po skončení pracovního poměru postiženého zaměstnance.

- **Trestní právo**

Je pravděpodobné, že oznamovatel bude z hlediska trestního práva v případě podání trestního oznámení v postavení svědka, když bude příslušnému orgánu sdělovat skutečnosti, ze kterých vyvozuje svá podezření. Oznamovatel v postavení svědka má dle ustanovení trestního řádu některá zákonem stanovená práva na ochranu jednak své totožnosti, jednak mu zákon zajišťuje poklidné podmínky výpovědi, které mají zajistit její správnost a nerušenost. Procesní práva svědka jsou však v českém trestním řádu omezena. Nedovolují mu nahlížet do spisu, podávat opravné prostředky, nedovolují mu výslovně získat ani protokol o vlastní výpovědi.

Oznamovatel se může stát i poškozeným, jemuž trestným činem vznikla škoda a jehož právní postavení mu přináší více procesních práv. V tomto případě má právo účasti na trestním řízení, právo nahlížet do spisu, právo požadovat vzniklou škodu či právo některých opravných prostředků. Definice poškozeného uvedená v trestním řádu je však poměrně úzká.

20.1.3.3 Vzdělávání a etika ve veřejné správě

Etika ve veřejné správě může být předmětem specializovaných kurzů pro úředníky anebo studenty, kteří studují obory, jejichž absolvování je potom považováno za rovnocenné požadavkům na vybrané typy vzdělávání úředníků. Zmiňme v té souvislosti alespoň strukturu kurzů typu Etika ve veřejné správě níže uvedenou tabulkou, která ukazuje příklady dvou kurzů nabízených českými veřejnými vysokými školami.

Tab. 1 - Příklady kurzů typu Etika ve veřejné správě v současné nabídce vysokých škol

ČZU v Praze (obor Veřejná správa a regionální rozvoj)	VŠB TU – Ostrava (obor Veřejná ekonomika a správa)
1) Kurz Etika ve veřejné správě	Kurz Etika v podnikání a ve veřejné správě
2) Co je etika?	1) Vymezení pojmů (etika, podnikatelská etika, specifika podnikatelské etiky a etiky ve veřejné správě).
3) Etika ctností. Mravní ctnosti představují získaný stav, který vede člověka trvale k mravně hodnotnému jednání.	2) Základní etické kategorie a pojmy - hodnoty, hodnotová orientace, dobro a zlo, morální normy.

ČZU v Praze (obor Veřejná správa a regionální rozvoj)	VŠB TU – Ostrava (obor Veřejná ekonomika a správa)
4) Etika principů a utilitaristická etika.	3) Faktory, které ovlivňují etické jednání. Individuální, sociální a organizační faktory. Kultura organizace-prvky organizační kultury, možnosti jejich poznání a změna organizační kultury.
5) Čeho se týká naše odpovědnost?	4) Společenská odpovědnost organizace a odpovědnost členů organizace (vč. korupce)
6) Strategické a komunikační jednání.	5) Mezinárodní podnikatelská etika.
7) Sociální etika a její základní principy, podle nichž se má utvářet společenské uspořádání.	6) Nástroje rozvoje etického jednání v organizaci (Etické kodexy, Etický výcvik, Komunikace v organizaci a se zákazníky a s občany, Úloha ombudsmana, Úloha hodnot představených ve vizi organizace.)
8) V čem spočívá spravedlnost?	7) Dovednosti, které jsou důležité pro etické jednání.
9) Sociální rovnost a sociální spravedlnost.	8) Možnosti a meze zvyšování etického jednání v podnikání a ve veřejné správě.
10) Politická etika.	
11) Jaký je původ a poslání státní moci?	
12) Etika zastupitelského uplatňování moci.	
13) Původ a význam lidských práv.	
14) Etika ve vztahu k životnímu prostředí.	
15) Hospodářská etika a její základní principy.	

20.1.3.3 Testování chování úředníků prostřednictvím nástrojů typu mystery shopping

Obecně je účelem mystery shoppingu vyhodnocení úrovně služeb poskytovaných zákazníkům a v návaznosti na to iniciovat zkvalitnění těchto služeb. Mystery shopping je založen na tom, že tajní („mystery“) zákazníci navštíví, zatelefonují nebo třeba e-mailem kontaktují dotyčnou organizaci, při čemž se chovají podle předem připraveného scénáře, který má zajistit, že se chovají jako klient organizace. Někdy

se odlišuje tzv. „mystery calling“, kdy je telefonicky, dopisem, či e-mailem zjišťována kompetentnost personálu, přepojování hovorů, včasnost poštovní a jiné odpovědi před vlastní návštěvou „mystery zákazníka“. Existují národní či mezinárodní organizace, které se snaží uchovat etický a profesionální standard praxe mystery shoppingu (např. ESOMAR - European Society for Opinion and Marketing Research).

Tato metoda má svoje uplatnění i při zjišťování korumpovatelnosti úředníků. Patrně se zde vychází z toho, že korupce se jen zřídka vyskytuje tam, kde může mít svědka (Maor, 2004). Někdy se hovoří o **testech integrity**, během kterých je „testována“ reakce osoby na předstíranou nabídku úplatku či jiného zvýhodnění. V současnosti je zabudována do návrhu „**testování spolehlivosti**“ (testy „korupční odolnosti“) úředníků v ČR, které by podle dostupných informací mělo nahradit agenty – provokatéry a mělo být zakotveno v legislativě a realizováno od jara příštího roku (hovoří se o období od konce dubna 2011). Podle dostupných informací by se kromě policistů, kterých se testování spolehlivosti již týkalo, testovala spolehlivost státních zástupců či úředníků rozhodujících o velkých zakázkách. Testy jsou podle některých poněkud problematické, protože narážejí na pravidlo, že stát nemůže „vyprovokovat“ trestný čin. Inspektoři tak například nemohou přímo nabízet úplatek a zákon o policii testy obecně popisuje jako „navození zdání situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit“. Současný ministr vnitra chce vyhodnotit zkušenosti policejní inspekce a zavést testy (a povolit odposlechy při podezření z korupce) na celou státní správu. Jak by ale v takovém případě měly vypadat, ještě není jasné (viz např. iDNES.cz, 14. 9. 2010). Staví se především na tom, že nová legislativa rozšíří počet osob, kterému testu spolehlivosti podléhají.

Test spolehlivosti pro příslušníky Policie ČR je upraven v § 107 zákona o Policii ČR (z. č. 273/2008 Sb.) následovně:

§ 107

- (1) Inspektor je oprávněn k předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání provést u policisty, zaměstnance policie, inspektora a zaměstnance inspekce (dále jen „zkoušená osoba“) zkoušku spolehlivosti.
- (2) Zkouška spolehlivosti spočívá v navození zdání situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.
- (3) K provedení zkoušky spolehlivosti může inspektor využít pod svým osobním a bezprostředním vedením i jinou osobu s jejím souhlasem.

(4) Průběh zkoušky spolehlivosti inspektor dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem a sepíše o něm úřední záznam. Záznam o provedení zkoušky spolehlivosti se v jednom vyhotovení založí do osobního spisu zkoušené osoby.

(5) O provedení zkoušky spolehlivosti musí být zkoušená osoba bez zbytečných průtahů prokazatelně informována. To neplatí, pokud by informování ohrozilo plnění úkolů konkrétního trestního řízení nebo plnění úkolu v oblasti kontroly policie. V případě překážky podle věty druhé je zkoušená osoba informována poté, co ohrožení pomine. Po informování má zkoušená osoba právo nahlížet do pořázené dokumentace.

(6) Prováděním zkoušky spolehlivosti nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení nebo poškození zdraví osob anebo majetku.



Otázky a úkoly:

- Vysvětlete termín etika.
- Jaká je úloha etiky ve veřejné správě?
- Jaké nástroje etiky jsou rozlišovány? U jednotlivých nástrojů komentujte jejich potenciál i limity jejich využití v praxi.
- Splňte úkoly, které jsou zvýrazněny v textu výše.
- Shrňte principy řízení etiky, které doporučovala organizace OECD.

20.2 KORUPCE

Chmelík a kol. ve své knize *Pozornost, úplatek a korupce* (Praha: Linde a. s. 2003) věnují pozornost především problematice korupce. Korupce má podle nich tendenci rozkvétat ve všech společenských režimech, i v tzv. demokratických společnostech, kde nabývá své závažnosti mimo jiné proto, že se stává nechtěnou součástí systému, součástí veřejné moci. Korupci je přisuzován atribut „nemoci společnosti“ se zhoubnými účinky. Její univerzální síla a „ideologické motto“ je vyjádřeno ve rčení: „Každý je úplatný, záleží jen na výši nabízené částky a okolnosti, za které je nabízena“.

Samotné slovo „korupce“ pochází z latiny a vychází ze slovního základu rumpere, tj. zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský výraz corruptus označuje následek takového zlomu a způsobuje to, že dotyčný je přinucen ke změně postojů, zásad a názorů. Od devadesátých let minulého století se pojem korupce objevuje stále častěji v odborném i politickém diskurzu. Vyzdvihují se negativní dopady korupce na legitimitu

politických režimů, národní hospodářství, fungování soukromých podnikatelských subjektů nebo dokonce životní prostředí, zkoumá se a měří její výskyt (Transparency International, 2008, s. 17 – 18).

Transparency International definuje korupci jako zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny. Důsledkem korupce je, že veřejné instituce přestávají sloužit veřejnému zájmu a naopak se stávají platformou pro sledování zájmů soukromých. Dochází k narušení výkonu základních funkcí státu. Jeho rozhodování se přestává řídit obecně závaznými pravidly a namísto toho začíná poskytovat výhody na základě kupní síly jejich jednotlivých klientů. (Transparency International, 2008, s. 18 - 20).

Chmelík a kol. upozorňují na to, že pojem korupce jako takový není v českém právním řádu definován, v trestním právu pak neexistuje ani stejnojmenná skutková podstata takto pojmenovaného trestného činu. Přesto platné **trestní právo** skýtá celou škálu trestných činů, které umožňují dostatečným způsobem postihovat korupční aktivity (viz níže). Klíčovou úlohu zde sehrávají tzv. veřejní činitelé. **Veřejným činitelem** podle platné právní úpravy tedy je především volený funkcionář nebo odpovědný pracovník orgánu justice a veřejné správy (tj. státní správy i samosprávy). Logicky se ve výčtu objevují i příslušníci ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru – pravomoci jim svěřené jsou velmi silné a jejich zneužívání proto společensky velmi nebezpečné.

Pro boj proti korupci byla založena skupina **GRECO** (Group of States against Corruption; ČR je členem od r. 2002), která monitoruje přijímání protikorupčních dokumentů Rady Evropy.

20.2.1 Typy korupce podle Transparency International

Transparency International vyjmenovává a specifikuje následující typy korupce (2005, s. 8 – 12, a 2008, s. 20 - 23):

- **Malá administrativní korupce**
 - » **podplácení úředníků** – s cílem zajistit si nebo jiné osobě nějakou výhodu. Korupční příležitosti zde mohou být vytvářeny nadměrnou a nepřehlednou regulací, která motivuje soukromé subjekty hledat „kratší cesty“ pro řešení záležitostí. Může jít také o zneužití pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy.

- » **Záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace.**
- » **Zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy.**
- **Zneužívání veřejných zdrojů** – např. skrze skryté rozpočtové položky či skryté bonusy k platům. Tento typ korupce vytváří podmínky pro organizovanou formu korupce. Vytváří se tak korumpovaná síť vzájemných služeb a protislužeb uvnitř samotné organizace veřejné správy. Tento typ se řadí do kategorie velké politické korupce a může mít například následující formy:
 - » **zpronevěra veřejných zdrojů**
 - » **nehospodárné využívání veřejných zdrojů**
 - » **soukromý prospěch z privatizace**
 - » **zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek** - Udělování veřejných zakázek je postiženo problémy nejen na centrální, ale také na nižších úrovních. V České republice je jejich udělování zasaženo střetem zájmů (viz níže).
 - » **Nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic** – v tomto případě jde o zvýhodňování určité skupiny lidí osobami, kterým byl svěřen výkon veřejné moci. Toky výhod v rámci těchto vztahů mohou probíhat až se značným časovým odstupem (to je také jeden z důvodů, proč lze tyto formy korupce velmi těžko odhalovat). Osoby, které se těchto vztahů účastní, totiž těží již ze samotné účasti na tomto vztahu, z čehož pak plynou výhody, které osoby na tomto systému vztahů neúčastněné nemají. Velmi často se navíc nejedná o finanční výhody (plynoucí např. z přidělovaných veřejných zakázek); může jít o prestiž či jiné nemajetkové benefity (např. exkluzivní přístup k informacím, výhodná zaměstnání, rychlejší pracovní postup, podíl při rozhodování o odměně apod.). Klientelismus, nepotismus a prodej pozic mohou postupně přerůst do korupční symbiózy politické elity s vlivnými ekonomickými skupinami.
 - » Klientelismus je termín označující upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Je založen na vztahu mezi závislými klienty a jejich patronem.

- » Nepotismus (z it. nepos – vnuk) je způsob uplatňování, upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenské struktury prostřednictvím prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do lukrativních a společensky vlivných pozic a rolí.
- » Charakteristickým znakem prodeje pozic je skutečnost, že dochází k upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince prostřednictvím placeného protežování. Tento jedinec je v postavení, které mu umožňuje rozhodovat o personálních otázkách.

20.2.2 Korupční trestné činy podle českého právního řádu

Současný trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) upravuje korupční trestné činy především v Dílu 2 a Dílu 3 Hlavy 10. Vyberme následující ustanovení:

Díl 2: Trestné činy úředních osob

§ 329 Zneužití pravomoci úřední osoby

(1) Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch

- a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,
- b) překročí svou pravomoc, nebo
- c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci,

bude potrestána odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti.

(2) Odnětím svobody na dvě léta až deset let bude pachatel potrestán,

- a) opatří-li činem uvedeným v odstavci 1 sobě nebo jinému značný prospěch,
- b) spáchá-li takový čin na jiném pro jeho skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že je skutečně nebo domněle bez vyznání,
- c) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci,
- d) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti právnické nebo fyzické osoby, která je podnikatelem,
- e) spáchá-li takový čin zneužívaje bezbrannosti, závislosti, tísně, rozumové slabosti nebo nezkušenosti jiného, nebo
- f) způsobí-li takovým činem značnou škodu.

(3) Odnětím svobody na pět až dvanáct let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán,

- a) opatří-li činem uvedeným v odstavci 1 sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo
- b) způsobí-li takovým činem škodu velkého rozsahu.

(4) Příprava je trestná.

§ 330 Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti

(1) Úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu, bude potrestána odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.

(2) Odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti bude pachatel potrestán,

- a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 vážnou poruchu v činnosti orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci,
- b) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti právnické nebo fyzické osoby, která je podnikatelem,
- c) způsobí-li takovým činem značnou škodu, nebo
- d) zajistí-li takovým činem jinému značný prospěch.

(3) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán,

- a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 škodu velkého rozsahu, nebo
- b) zajistí-li takovým činem jinému prospěch velkého rozsahu.

Díl 3: Úplatkářství

§ 331 Přijetí úplatku

(1) Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.

(2) Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let.

(3) Odnětím svobody na dvě léta až osm let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán,

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo
- b) spáchá-li takový čin jako úřední osoba.

(4) Odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán,

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo

- b) spáchá-li takový čin jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.

§ 332 Podplacení

(1) Kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, nebo kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až šest let, propadnutím majetku nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán,

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit jinému značnou škodu anebo jiný zvláště závažný následek, nebo
- b) spáchá-li takový čin vůči úřední osobě.

§ 333 Nepřímé úplatkářství

(1) Kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

§ 334 Společné ustanovení

(1) Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.

(2) Úřední osobou podle § 331 až 333 se vedle osoby uvedené v § 127 rozumí též jakákoliv osoba

- a) zastávající funkci v zákonodárném orgánu, soudním orgánu nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu,
- b) zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu,
- c) zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci, nebo
- d) zastávající funkci v podnikající právnické osobě, v níž má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce, zaměstnání nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

(3) Za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje též zachovávání povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté, jejímž účelem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednájí.

Kriminální činy uvedené v § 329 a § 330 se vyznačují tzv. speciálním subjektem – na rozdíl od úplatkářství může být pachatelem jen a pouze veřejný činitel (Transparency International, 2008, s. 38 – 39).

Často jsou páchány s korupčními motivy trestné činy poškození záznamu v počítačovém systému a na nosiči informací a zásah do vybavení počítače z nedbalosti (§ 232) nebo neoprávněného nakládání s osobními údaji (dle § 180). Typicky jsou tyto činy spojeny s porušením povinnosti mlčenlivosti a prakticky jde o běžnější (a tolerovanější) typ korupce, často jen za protislužbu v budoucnu – typickým příkladem je poskytování údajů z evidence obyvatel pro potřeby soukromých osob.

Trestní zákon rovněž pamatuje na ochranu různých typů procesů před korupcí. Především soudní řízení chrání skutková podstata trestného činu křivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku (§ 346), od roku 2002 pamatuje zákon i na padělání a vystavování nepravdivých lékařských zpráv, posudků a nálezů (§ 350) pro účely soudního či správního řízení. Aktivní korupce může být obsažena i v trestném činu zasahování do nezávislosti soudu (§ 335). Prostor pro korupci je také při jiném typu procesu v demokratické společnosti – volbách do zastupitelských sborů, jejichž regulérnost chrání (mj. před korupcí) § 351 - maření přípravy a průběhu voleb nebo referenda. Korupční prvek však má i řada trestných činů hospodářských a trestných činů proti majetku. Jde o trestné činy pletich při řízení konkurzním a vyrovnacím (§ 256b), pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§§ 257 a 258). Za korupční jednání lze označit v některých případech také porušování povinnosti při správě cizího majetku (§§ 220 a 221), poškozování věřitele (§ 252), zvýhodňování věřitele (§ 223) či legalizaci výnosů z trestné činnosti (§ 216). Nakonec trestní právo pamatuje i na případy korupce v rámci nekalé soutěže (§ 248 tr. zák.), kterou řeší i soukromé právo v obchodním zákoníku. Ve vztahu ke korupci má klíčový význam skutková podstata podplácení (nalezneme ji však v Obchodním zákoníku, resp. jeho § 49) (Transparency International, 2008, s. 39 – 41, aktualizováno autorem).

20.2.3 Měření korupce

Korupce je fenomén, který se obtížně měří. Alespoň minimální korupce existuje v každé zemi světa, ale je zřejmé, že míra korupce se mezi jednotlivými zeměmi velmi liší. Metody měření korupce využívají standardních sociologických a ekonomických postupů a lze je v zásadě rozdělit na kvalitativní a kvantitativní.

Respondenty mohou být experti či laická veřejnost. Některé kvantitativní metody měření se pokoušejí kvantifikovat míru korupce formou indexu (Transparency International, 2008, s. 47 - 49).

Příkladem jedinečného (unikátního) indexu (tj. indexu, který je odvozen z dat získaných zvláštním průzkumem sledujícím pouze daný účel) je **Index plátců úplatků** (Bribe Payers Index; BPI), který hodnotí přední exportní země podle toho, do jaké míry jsou mezinárodní společnosti se sídlem v těchto zemích náchylné k uplácení vysoce postavených veřejných činitelů v patnácti zemích s rozvíjející se tržní ekonomikou. Index plátců úplatků sestrojila společnost Transparency International na základě dotazníkového šetření, které bylo k tomuto účelu provedeno společností Gallup International Association. Index BPI 2008 (Bribe Payers Index; index plátců úplatků) seřazuje 22 předních mezinárodních a regionálních exportních zemí. Největší náchylnost k uplácení v mezinárodních obchodních transakcích vykazují Čína, Indie a Rusko, naopak nejmenší sklony k uplácení mají belgické a kanadské firmy. ČR předmětem hodnocení v rámci tohoto indexu není.

Mezi kompozitní indexy, které jsou vytvořeny sloučením několika již existujících indikátorů, anebo průzkumů, je řazen známý **Index vnímání korupce** (Corruption Perception Index; CPI), který již od roku 1995 každoročně publikuje společnost Transparency International. CPI se zaměřuje na korupci ve veřejném sektoru, respektive na korupci, do níž jsou zapojeni státní úředníci, veřejné činitelé nebo politici. V rámci měření tohoto indexu jsou každoročně seřazovány země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. CPI je kompozitní (složený) index sestavený na základě několika průzkumů korupce. Při konstrukci Indexu je nejdříve nutné pro každou zemi určit zdroje, z nichž se hodnota indexu vypočte. Aby byl příslušný zdrojový ukazatel zahrnut, musí splňovat tři kritéria: musí umožnit srovnání více zemí, musí měřit celkovou úroveň korupce a nesmí být starší než 3 roky. Index CPI vychází z povědomí o korupčních praktikách mezi lidmi působícími v rozvinutých i rozvíjejících se zemích. Zdrojem údajů jsou průzkumy zjišťující názory zástupců podnikatelské sféry a analytiků (odborníků na danou zemi), přičemž může jít o rezidenty zkoumaných zemí i o zahraniční experty. V rámci CPI jsou pro každou zkoumanou zemi jsou shromážděny výsledky všech dostupných jedinečných indikátorů splňujících jasně definované předpoklady, tyto hodnoty jsou následně normalizovány na škálu od 0 do 10 a vypočtením průměru z těchto normalizovaných hodnot pro tu kterou zemi je zjištěna výsledná hodnota Indexu vnímání korupce. Země/území s nejnižším hodnocením je země s nejvyšší vnímanou mírou korupce ve veřejném sektoru v rámci zemí zahrnutých do aktuálního indexu. V rámci CPI 2010 byly na prvním místě Dánsko, Nový Zéland a Singapur (s hodnotou CPI



Otázky a úkoly:

- O jakých znacích korupce hovoří její definice?
- Shrňte požadavky na antikorupční politiku a praxi EU.
- S jakou typologií korupce ve veřejné správě pracují skripta Transparency International? Jednotlivé typy korupce Transparency International stručně charakterizujte.
- S jakými cíli a nástroji pracuje česká protikorupční strategie na období 2010 - 2012?
- Jaké hlavní závěry najdete ve studii Transparency International ohledně nedostatků českého systému národní integrity? - viz především stránky 15 - 22 Studie národní integrity (Transparency International, prosinec 2011)
- Charakterizujte metody měření korupce a uveďte příklady metod měření korupce.
- Co je podstatou indexu CPI, mezi jaké metody měření korupce patří a proč? Na jakém místě v žebříčku CPI stojí v současnosti Česká republika.
- Jaké trestné činy spojené s korupcí zakotvuje platný trestní zákon?
- Jaké závazky si zakotvila Rada hlavního města Prahy pro dosahování cílů protikorupční strategie a jaké nástroje k tomu hodlala využít? (viz body 1.4, 1.5, 3 a 4 dřívější verze Protikorupční strategie hl. m. Prahy, která je k dispozici v e-čítance k přednášce).
- O jakých aktuálních korupčních kauzách se v současnosti hovoří v ČR?

20.3 STŘET ZÁJMŮ

Střet zájmů nastává tam, kde se způsob výkonu určitého zaměstnání nebo funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává. Střet zájmů může nastat jak u veřejných funkcionářů, tak u soukromých subjektů. Střet zájmů není sám o sobě korupčních chováním. Je stavem, v němž se riziko korupce zvyšuje (Transparency International, 2008, s. 26).

V ČR je problematika střetu zájmů upravena zákonem č. 159/2006 Sb. (ve znění pozdějších předpisů). Tento zákon zakotvuje

- povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit. Dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které

je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu. Veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že:

- » využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,
 - » se bude odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo
 - » dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.
- povinnost veřejných funkcionářů oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě finančních závazků, které veřejný funkcionář má. Oznámení má formu čestného prohlášení a musí písemně informovat přesně, úplně a pravdivě do 30. června následujícího kalendářního roku - viz § 7 – 12, tato ustanovení stanovují také limity, do kterých se oznámení o činnostech, o majetku a o příjmech, darech a závazcích vypracovávat nemusí – např. podíl v obchodní společnosti do 50 000 Kč anebo do 100 000 Kč v případě podílů u více obchodních společností, souhrnná výše příjmů nebo jiných majetkových výhod do 100 000 Kč (nezapočítávají se dary s cenou nižší než 10 000 Kč), nesplacené finanční závazky do 100 000 Kč.
 - omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi. Podle zákona nesmí veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) až i) (viz níže)¹¹¹
 - » podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost,
 - » být statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, nebo

¹¹¹ Nevztahuje na správu vlastního majetku a na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární, uměleckou nebo sportovní, nejde-li o vlastní podnikání v těchto oborech.

- » být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.

Veřejní funkcionáři jsou povinni činnosti tam uvedené ukončit bez zbytečného odkladu poté, co začali vykonávat svou funkci, nejpozději však do 30 dnů ode dne zahájení výkonu funkce.

- odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností stanovených tímto zákonem, včetně sankcí, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit.

Legislativní definice veřejného funkcionáře je v zákoně o střetu zájmů vymezena následovně:

§ 2

Veřejný funkcionář

(1) Pro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí

- a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „poslanec“),
- b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „senátor“),
- c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády¹),
- d) předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- e) předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
- f) člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- g) předseda Energetického regulačního úřadu,
- h) člen bankovní rady České národní banky,
- i) prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,
- j) veřejný ochránce práv a jeho zástupce,
- k) člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- l) člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy²) (dále jen „kraj“), který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člen zastupitelstva kraje, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva kraje, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,

- m) člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy³⁾ (dále jen „obec“), který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člen zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- n) starosta obce, místostarosta obce a členové rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

(2) Pokud nejde o veřejného funkcionáře podle odstavce 1, rozumí se pro účely tohoto zákona veřejným funkcionářem také

- a) ředitel bezpečnostního sboru a vedoucí příslušník bezpečnostního sboru 1. a 2. řídicí úrovně podle zvláštního právního předpisu^{3a)} v bezpečnostním sboru, s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb^{3b)},
- b) člen statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou členů správních rad veřejných vysokých škol a statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu, členů řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu samosprávných stavovských organizací zřízených zákonem,
- c) vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu^{3c)} právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení,
- d) vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu^{3c)} v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajských služeb^{3b)},
- e) vedoucí úředník územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy.

(3) Povinnosti podle tohoto zákona se na osobu uvedenou v odstavci 2, která podává oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 evidenčnímu orgánu (§ 14 odst. 1), vztahují pouze tehdy, jestliže v rámci výkonu své činnosti

- a) nakládá s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč,

- b) bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky,
- c) rozhoduje ve správním řízení, s výjimkou blokového řízení, nebo
- d) se podílí na vedení trestního stíhání.

Oznamovací povinnosti pro osoby uvedené v odstavci 2 jsou omezené (platí např. tehdy, když v rámci výkonu své činnosti uvedené osoby bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky; jsou příkazci finanční operace přesahující 250 000 Kč, rozhodují ve správním řízení, s výjimkou blokového řízení, podílí se na vedení trestního stíhání).

Pro účely evidence oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích je zřízen **Registr oznámení**. Jde o soubor dokladů podávaných veřejnými funkcionáři, který je dostupný elektronicky na www.stretzajmu.cz. Registr má vést „**evidenční orgán**“, a to i v elektronické podobě. Skupinu evidenčních orgánů vymezuje § 14 – jde např. o:

- ministerstva nebo jiné ústřední orgány, v jehož oboru působnosti vykonává funkci veřejný funkcionář
- ředitele krajského úřadu (jde-li o členy zastupitelstva jejich kraje nebo vedoucí úředníky v krajském úřadu) (platí obdobně pro ředitele Magistrátu hlavního města Prahy)
- tajemník městského úřadu, magistrátu statutárního města, úřadu městského obvodu / městské části, a to pro jejich veřejné funkcionáře

Každý má právo na základě písemné žádosti bezplatně nahlížet do registru a pořizovat si z něj opisy a výpisy. Do registru je možné nahlížet osobně u evidenčního orgánu nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Průhlednost registru je omezena tím, že lze do něho nahlížet pouze **na základě písemné žádosti** (která by se měla evidovat po dobu 5 let). Na základě vámi vyplněné žádosti, která musí mít stanovené náležitosti, vám evidenční orgán, který spravuje Vámi vyžadované informace přidělí přístupové informace do aplikace centrálního registru na adrese www.stretzajmu.cz. Například instrukce k podání žádosti na webu Moravské Třebové hovořila o tom, že na základě přiděleného uživatelského jména a přístupového hesla lze nahlížet do registru v elektronické podobě po dobu 24 hodin od prvního přístupu do registru.

Výpisy a opisy evidenční orgán neověřuje a tyto listiny nemají charakter veřejných listin. Každý má právo písemně sdělit evidenčnímu orgánu, který registr vede, skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních evidovaných v registru. Evidenční orgán do 30 dnů ode dne obdržení sdělení písemně oznámí tomu, kdo sdělení podal, jak bylo s jeho sdělením naloženo. Každý má právo oznámit orgánu státní správy nebo územní samosprávy svoje podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti podle tohoto zákona. Pokud má jednání charakter přestupku, evidenční orgán by měl bezodkladně informovat příslušný orgán státní správy.

Zákon také stanovuje, že veřejní funkcionáři zastupující stát nebo územní samosprávný celek v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní mají stát / ÚSC hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna. Veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) až m) a odst. 2 písm. b) až e) se nesmí po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce stát společníkem anebo působit v orgánech podnikající právnické osoby, anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu se státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval.

V případě přestupků vymezených v § 23 (veřejný funkcionář nepodá oznámení, nepodá přesné, úplné či pravdivé oznámení, střetu zájmů) může být veřejnému funkcionáři uložena pokuta do výše 50 000 Kč.



Otázky a úkoly:

- Vysvětlíte problematiku střetu zájmů.
- S jakými nástroji eliminace střetu zájmů pracuje současná česká legislativa.



Co najdete v elektronické čítance k přednášce?

- Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy
- Studie národní integrity (Transparency International, prosinec 2011)
- Protikorupční strategie Hlavního města Prahy
- Příklad výpočtu rizika korupce

K některým těmto textům se vztahují úkoly ve studijním textu.

Použitá literatura:

- ČESKÉ NOVINY.CZ. Johnovy recepty na korupci: manuál pro policii a bič na úředníky. [online, 14. 9. 2010], [cit 2010-11-16]. Dostupné na <<http://www.ceskenoviny.cz/domov/vlada/zpravy/johnovy-recepty-na-korupci-manual-pro-policii-a-bic-na-uredniky/527774>>.
- EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - On a comprehensive EU policy against corruption (COM/2003/0317 final).
- iDNES.cz. Johnův recept na korupci: přibude odposlechů úředníků a bič na ministry. [online, 14. 9. 2010], [cit 2010-11-16]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/johnuv-recept-na-korupci-pribude-odposlechu-uredniku-a-bic-na-ministry-1m6-/domaci.asp?c=A100914_101051_domaci_js>.
- MAOR, M. Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 2004, Vol. 17, No. 1. pp. 1 – 28.
- MINISTERSTVO VNITRA. Stanovisko poradního sboru ministra vnitra k Strategii vlády v boji proti korupci 2010–2012. [online], [cit 2010-11-16]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-poradniho-sboru-ministra-vnitra-k-strategii-vlady-v-boji-proti-korupci-2010-2012.aspx>>.
- OECD. Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models. OECD 2008.
- OECD. Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries. Paris: OECD, 2000.
- OTEVŘETE.CZ. Výsledky soutěže Otevřeno x Zavřeno 2010. [online], [cit 2010-11-16]. Dostupné na <<http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/>>.
- PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. Lexikon – správní právo. Ostrava: Sagot 2002, ISBN 80-7208-314-7, s. 72 – 73 (Heslo Diskreční rozhodování).
- PŮČEK, M. Vedou vyšší výdaje na úředníka k nižšímu riziku korupce? Analýza českých krajů. Ekonomický časopis, 2014, (62): 2.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. CPI 2010 – Pořadí zemí. 2010b.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Index vnímání korupce (CPI) 2010 – Otázky a odpovědi. 2010a.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International Česká republika, 2008.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Vývoj indexu CPI v České republice 1997 – 2010. 2010b.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Otázky a odpovědi k průzkumu Globální barometr korupce 2009, 2010c.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International Česká republika, 2009.
- VIDLÁKOVÁ, O. Etika ve veřejné službě. In Leštinská, V., Vidláková, O., Šelešovský, J., Špaček, D. Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků) (Kapitola 2). Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006, ISBN 80-210-3984-1, s. 12 – 18.

V textu uvedená legislativa.

21 MEZINÁRODNÍ A NADNÁRODNÍ ORGANIZACE A VEŘEJNÁ SPRÁVA (SE ZAMĚŘENÍM NA EU A JEJÍ POLITIKY)

David Špaček, František Ochrana, Milan Půček

CÍL KAPITOLY

Cílem kapitoly je uvést do problematiky globálního vládnutí a představení rolí mezinárodních a nadnárodních organizací. Text se v závěrečné části zaměřuje na představení aktuálního stavu institucionálního rámce EU a evropského práva.

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

21.1 ROLE MEZINÁRODNÍCH A NADNÁRODNÍCH ORGANIZACÍ V REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Na základě historických zkušeností s vývojem mezinárodní spolupráce, který nabyl specifických forem v podobě evropské integrace, je možné vymezit následující role mezinárodních a nadnárodních institucí v činnosti a reformách veřejné správy, které se někdy více a jindy méně promítají i do intenzivnější přeshraniční spolupráce, vždy se však do určité míry doplňují:

- šíření hodnot a know-how (i s využitím benchmarkingu)
- finanční podpora
- politický tlak a vojenské operace
- nadnárodní regulační rámec a jeho vynucování

21.1.1 Šíření hodnot, know-how („dobré praxe) a benchmarking

První rolí, která je často zabudována do poslání a cílů mezinárodních a nadnárodních organizací, je šíření hodnot moderních demokratických států a informací o dobré praxi jejich fungování a řízení. Souhrnně je možné tuto formu nazvat také jako zpřístupňování KNOW-HOW v různých podobách. Jde například o:

- a) návody, jak přistoupit k řešení určité věci (guide-like information),
- b) zpřístupnění poznatků na základě vlastních chyb a omylů (lessons learned information), či
- c) poznatky v podobě případových studií, které jsou vysloveně označovány za dobrou / nejlepší praxi (best practice information).

Speciální formou šíření know how mohou představovat výstupy různých benchmarkingových studií v členských zemích mezinárodní / nadnárodní organizace – tzn. porovnávání srovnatelného mezi zeměmi a někdy též s odkazem na určitou vzorovou (referenční) praxi (hodnotu), která ukazuje dosud nejlepší charakteristiku (benchmark) v praxi určité správní aktivity. V případě, že srovnatelná organizace dosahuje lepších výsledků, požaduje benchmarking analýzu toho, proč naše organizace dosáhla výsledků horších. Těžiště tohoto nástroje je spatřováno v neustálém procesu učení se dobré praxi srovnatelných organizací. Nejde však o zkopírování lepších výsledků, vždy musí být kladen důraz na přizpůsobení se vlastním specifickým podmínkám.

Termín benchmarking byl původně využíván zeměměřiči (land surveyors), kteří jej využívali k identifikaci bodu, od kterého byla následně prováděna všechna ostatní měření. Během 70. let 20. století však tento termín nabyl širšího významu. Benchmarking je od té doby považován především za metodu zvyšování kvality a výkonnosti. Existuje řada definic tohoto nástroje. Všechny však zahrnují proces učení se, sdílení informací a přijímání tzv. nejlepší praxe pro zlepšování vlastností vlastních aktivit. Vznik tohoto nástroje je spojován se společností Xerox, v rámci které byl nástroj benchmarking vymezen takto: „Benchmarking je nepřetržitý proces měření (vlastních) produktů, služeb a praktik s ohledem na charakteristiky nejrychlejších (the toughest) konkurentů nebo společností, které jsou považovány za lídry v daném odvětví (nejlepší třídu).“ Z definic této metody vyplývá, že v praxi proces benchmarkingu zahrnuje především následující prvky, které by mohly být graficky znázorněny v kruhu:

- pravidelné srovnávání výsledků a výkonnosti se srovnatelnými výsledky jiných organizací,
- identifikaci mezer ve výkonnosti vlastní organizace na základě porovnání z předchozího bodu,
- zlepšení vlastní výkonnosti na základě zjištěné implementace dobré praxe,
- následné pokračování v monitorování zlepšování vlastní výkonnosti a revidování dosahovaných výsledků.

21.1.2 Finanční podpora

Kromě šíření dobré praxe jsou mezinárodní a nadnárodní organizace také výrazným zdrojem finanční podpory reforem a modernizací veřejné správy, případně i vojenských operací. Celkové zdroje, které plynuly do reforem veřejných správ postkomunistických zemí z mezinárodních a nadnárodních organizací jsou velmi obtížně zjištělné a lze diskutovat i úroveň průhlednosti jejich toků, optimálnost řízení finančních toků a jejich čerpání. Varianty jednotlivých forem finančních pomoci a podpor jsou různorodé. Může se jednat o neúčelové podoby podpory, u nichž je různá míra návratnosti (včetně nenávratnosti), nebo účelově zaměřené projekty, které mohou souviset s realizací nadnárodní politiky. Speciální formu zde představují mechanismy financování evropských politik, které v tomto předmětu rozebírat do podrobnosti nebudeme.

Mezi důležité mezinárodní finanční organizace můžeme zařadit (viz též např. web <http://www.rozvojovka.cz/mezinarodni-financni-institute>):

- a) CEB - Rozvojová banka Rady Evropy,
- b) EBRD - Evropská banka pro obnovu a rozvoj,
- c) EIB - Evropská investiční banka,
- d) IMF - Mezinárodní měnový fond,
- e) WB - Světová banka.

Mezi důležité mezinárodní ekonomické organizace můžeme vyjmenovat:

- a) OECD - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj,
- b) WTO - Světová obchodní organizace,
- c) OSN - Organizace spojených národů,
- d) EEA – Evropský hospodářský prostor.

Samostatnou kapitolou jsou samozřejmě evropské fondy. Strukturální fondy EU jsou hlavním nástrojem regionální politiky EU, která je též nazývána jako politika hospodářské a sociální soudržnosti. Mezi evropské strukturální fondy patří následující (srovnej www.strukturalni-fondy.cz):

- **Evropský regionální rozvojový fond (ERDF)** byl zřízen v roce 1974 jako základní nástroj regionální politiky k financování strukturální pomoci prostřednictvím regionálních rozvojových programů zaměřených na nejvíce postižené oblasti a ke snižování meziregionálních nerovností. Prostřednictvím Regionálních rozvojových programů se snaží snižovat nerovnosti v zaostávajících regionech a upadajících průmyslových oblastech. Financuje především investiční (infrastrukturní) projekty.
- **Evropský sociální fond** se zaměřuje na posilování hospodářské a sociální soudržnosti zvyšováním zaměstnanosti a počtu pracovních příležitostí. Fond podporuje neinvestiční (neinfrastrukturní / měkké) projekty. Úkoly Evropského sociálního fondu vyplývají jednak přímo ze zakládacích smluv společenství (speciální ustanovení o ESF), jednak z rámce úkolů strukturálních fondů.
- **Fond soudržnosti (Kohezní fond)** je na rozdíl od strukturálních fondů určený na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů. V roce 1993 ho založila Maastrichtská smlouva jako nástroj solidarity, který pomáhá slabším zemím splnit kritéria pro vstup do Hospodářské a měnové unie, tzv. maastrichtská kritéria. Je někdy řazen mimo strukturu strukturálních fondů. V současné době pomáhá všem 12 novým členským státům, Řecku, Portugalsku a Španělsku. Nárok na pomoc z fondu má stát, který nedosáhl 90 % průměru HDP Evropské unie. Fond spolufinancuje velké projekty v oblasti životního prostředí a transevropských dopravních sítí.

Novými komunitárními iniciativami na období 2007-2013 jsou programy, které podporují lepší využívání strukturálních fondů a Kohezního fondu. Iniciativy **JASPERS**, **JEREMIE** a **JESSICA** vznikly ve spolupráci Evropské komise s Evropskou investiční bankou (EIB), Evropským investičním fondem (EIF), Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj a Rozvojovou bankou Rady Evropy.

Mezi strukturální fondy se často omylem řadí **Finanční mechanismy EHP/Norska**. V roce 2004 je založily tři členské země Evropského sdružení volného obchodu (Norsko, Island a Lichtenštejnsko) jako vyrovnávací kompenzaci za výhodu volného přístupu na trhy deseti nových členských států EU.

V období 2007-2013 mohla Česká republika z různých fondů získat přibližně 752,7 miliard korun (cca 26,69 mld. euro). Evropská unie financovala maximálně 85 % výdajů, český stát musel projekty spolufinancovat přibližně 132,83 miliardami. Česká republika připravila pro období 2007 - 2013 celkem 24 operačních programů, které se dále dělí na tematické, regionální, programy pro Prahu a programy spadající pod Cíl Evropská územní spolupráce. Operační programy vznikly jako vyjednávací kompromisy mezi Evropskou komisí a jednotlivými členskými státy. Priority EU pro realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti definuje dokument Strategické obecné zásady Společenství, členské státy svoje priority definují v Národním rozvojovém plánu. Kompromisní podobu realizace politiky HSS na území členského státu určil Národní strategický referenční rámec.

Na evropské fondy je v současnosti napojeno i financování dosud poslední české strategie reformem veřejné správy - Strategie realizace Smart Administration, kterou znáte z předchozí výuky. Děje se tak především prostřednictvím **integrovaného operačního programu (IOP)**, který byl schválen Evropskou komisí v prosinci 2007, a **integrovaného programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OPLZZ)** (blíže viz <http://www.strukturalni-fondy.cz/>).

Politika soudržnosti byla nedávno novelizována pro období 2014-2020¹¹². Reformovaná politika soudržnosti očekává investice až 351,8 miliardy EUR do evropských regionů, měst a reálné ekonomiky.



Otázky a úkoly:

- Vysvětlíte termín global governance.
- Zobecněte funkce mezinárodních / nadnárodních organizací?
- Jaké fondy jsou v současnosti využívány pro financování z prostředků EU?

112 Viz web Evropské komise http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_cs.cfm (přistoupeno 26.9.2014)

21.2 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKY VYBRANÝCH MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ A JEJICH ORGÁNŮ

21.2.1 United Nations (OSN)

Za hlavního nositele konceptu global governance je považováno OSN. Zárodkem OSN (United Nations; www.un.org) byla Společnost národů, která byla ustavena v únoru 1920 americkým prezidentem Woodrowem Wilsonem. Původně měla ve svém čele 5 stálých států (USA, Francii, Itálii, Japonsko a Velkou Británii), cílem této organizace mělo být zabránění opakování I. světové války a s tím související snaha o celosvětový mír, zrovnoprávnění menšin a boj proti mezinárodnímu zločinu. Charta OSN byla vypracována v dubnu až červnu 1945¹¹³ a upravuje práva a povinnosti členských států a ustavuje orgány a postupy fungování OSN. Jako mezinárodní smlouva kodifikuje Charta základní principy mezinárodních vztahů. Obsahuje kapitoly o cílech a zásadách organizace, o členství, orgánech, o mírovém řešení sporů, o postupech v případě ohrožení míru, o porušování míru a o agresi, o mezinárodní ekonomické spolupráci a o nesamosprávných územích. Dne 26. června podepsalo Chartu všech 50 účastnických zemí. Oficiálně však OSN vznikla 24. 10. 1945, kdy Chartu OSN podepsala Čína, Francie, Sovětský svaz, USA, Velká Británie a většina ostatních signatářských zemí OSN. V současné době je členskými státy OSN 192 zemí světa. Bývalé Československo je jedním ze zakládajících států Organizace spojených národů. Česká republika jako nástupnický stát ČSFR je členem OSN od 19. 1. 1993.

Charta OSN stanovuje šest **základních orgánů OSN**:

- Valné shromáždění (General Assembly)
- Radu bezpečnosti (Security Council), jejímiž stálými členy jsou Čína, Francie, Rusko, Spojené království a USA.
- Hospodářskou a sociální radu (Economic and Social Council, ECOSOC)
- Poručenskou radu (Trusteeship Council), vytvořenou v roce 1945, která má zajistit mezinárodní dohled nad 11 teritorií ve správě 7 členských zemí.
- Mezinárodní soudní dvůr (International Court of Justice, jehož sídlo je v Hagu)
- Sekretariát OSN (Secretariat).

113 Její anglické znění je k dispozici zde: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml> (přístupeno 3. 11. 2011).

Celé společenství OSN je však **daleko širší** a zahrnuje 15 úřadů a velké množství programů, fondů a nejrůznějších dalších specializovaných orgánů a organizací. Tyto subjekty, které jsou s OSN spojeny prostřednictvím zvláštních dohod, předkládají zprávy o své činnosti Hospodářské a sociální radě a/nebo Valnému shromáždění OSN. Mají své zvláštní rozpočty a správní orgány, určují si vlastní zásady a pravidla a poskytují technickou pomoc a další podporu prakticky ve všech oblastech, v nichž se OSN angažuje. To do velké míry ztěžuje orientaci veřejnosti v ekonomickém fungování OSN a promítá se patrně i do diskutabilní průhlednosti o finančních tocích.

S ohledem na složitost organizace OSN někteří rozlišují až 3 „UNs“:

- první, které reprezentují hlavní mezivládní orgány OSN (Rada bezpečnosti, Valné shromáždění a Hospodářská a sociální rada) a jiné orgány OSN jako specializované agentury,
- druhé, které je spojováno se zaměstnanci Sekretariátu OSN a dalších organizací, které existují v rámci systému OSN,
- třetí se potom skládá z nestátních aktérů - nevládních organizací, akademiků, konzultantů, nezávislých komisí, expertů a jiných skupin či jednotlivců, kteří se rutinně zapojují do činnosti OSN.

Rozpočet OSN schvaluje Valné shromáždění na návrh Generálního sekretáře (Secretary-General). Na webu OSN jsou k dispozici podrobné informace o způsobu vytváření a schválení rozpočtu, samotná průhledná informace o velikosti rozpočtu však k dispozici není.

V polovině 90. let byla na půdě OSN ustavena Commission on Global Governance, která přijala soubor ústředních hodnot (úcta k životu a svobodě, vzájemný respekt, rovnost a spravedlnost, boj s korupcí atd.) a prioritní témata globálního vládnutí (globální bezpečnost, management vzájemné ekonomické závislosti, reforma OSN (včetně reformy Rady bezpečnosti OSN) a posílení vlády zákona a právního státu v celosvětovém měřítku). Za jeden z prvních pokusů o prosazení vlády zákona na globální úrovni je považováno zřízení Mezinárodního soudního dvora v Haagu (jehož status je připojen k Chartě OSN), pro nějž se vžilo označení jako „světový soud“. Ačkoliv diskuze o jeho ustanovení byla zahájena krátce po 2. světové válce, k jeho definitivnímu vytvoření došlo až na základě Římského statutu z června 1998 (Piknerová, Naxera a kol., 2011, s. 26 - 27).

OSN nemá právo přímo narušit celistvost a samostatnost státu či národa jakoukoliv přímou ozbrojenou akcí, většina jeho rozhodnutí je spíše doporučujícího charakteru, rozhodnutí mají charakter řešení mezinárodních sporů mírovými prostředky a diplomacií. Základním cílem je snaha o udržení mezinárodního míru a bezpečnosti ve světě.

Fungování OSN je založeno na principu svrchované rovnosti členských států. Přesto Charta OSN (Charter of the United Nations) nepředpokládá jednomyslné rozhodování, ale v článku 18 říká, že rozhodování v rámci Valného shromáždění v důležitých otázkách je založeno na 2/3 většině přítomných členů. V ostatních případech rozhoduje prostou (nadpoloviční) většinou zúčastněných.

OSN realizuje celou řadu iniciativ. Kromě známého UNESCO, funguje v rámci OSN i celosvětový portál veřejné správy a veřejných financí (UNPAN¹¹⁴), prostřednictvím kterého se uživatel webu může dostat i k profilům veřejné správy členských zemí OSN.¹¹⁵ Pod záštitou OSN existuje fond UNDEF (The United Nation Democracy Fund), který má být nástrojem budování občanské společnosti, a fond UNFIP (United Nations Fund for International Partnerships), který má být nástrojem pro budování spolupráce s OSN.

21.2.2 OSCE a NATO

Specificky zaměřenými organizacemi jsou **Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě** (OSCE; www.osce.org) a **NATO** (North Atlantic Treaty Organization, www.nato.int).

OSCE vznikla v roce 1995 přeměnou Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (1975), jejíž základy jsou spojeny s r. 1975 v souvislosti s helsinskou konferencí a tzv. helsinským procesem. Cílem OSCE jako regionální bezpečnostní organizace je přecházení konfliktům a jejich řešení, stejně jako protikonfliktní strategie, která má i hospodářskou a ekologickou dimenzi. Organizace je také aktivní v oblasti dohledu nad průběhem voleb, nezávislosti médií, nediskriminace, environmentalistiky či gender rovnosti.

OSCE má Stálou radu se sídlem ve Vídni jako nejdůležitější rozhodovací orgán, jehož rozhodnutí jsou činěna na principu konsenzu. Rozhodnutí mají doporučující povahu. Strukturu OSCE dále tvoří Parlamentní shromáždění (s poslanci z členských států), Generální tajemník, úřadovna, Fórum pro spolupráci v bezpečnostních otázkách, Ekonomické fórum pro hospodářské a ekologické otázky bezpečnosti s každoročními schůzkami v Praze, Úřad pro demokratické instituce a lidská práva, Vysoký komisař pro

114 Web této iniciativy je v současnosti zde: <http://www.unpan.org/> (přistoupeno 16. 10. 2008).

115 Viz zde: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/ThematicPortals/PublicAdministration-CountryProfiles/tabid/677/Default.aspx> (přistoupeno 16. 10. 2008).

otázky menšin apod. Důležitá jsou každoroční schůzky Rady ministrů a setkání ministrů zahraničních věcí. Smírčí soud a arbitráž a vlastní statut jsou uznány většinou členských států (blíže viz Tichý, Arnold a kol., 2006, s. 25, nebo www.osce.org).¹¹⁶

OSCE je financována z příspěvků 56 členských zemí, které zahrnují země Evropy, střední Asie a Severní Ameriky. Stálá rada v prosinci 2010 schválila rozpočet organizace na rok 2011, který pracuje s celkovými příjmy téměř 151 milionů EUR.

NATO je politickou a vojenskou organizací, jejímž primárním cílem je zajistit bezpečnost a svobodu svých členských zemí politickými (diplomacii, spoluprací, dialogem) a vojenskými nástroji (kolektivní obranou, operacemi krizového managementu a udržováním adekvátních vojenských kapacit). Jde o „Alianci nezávislých členských států“. V současnosti má 28 členů (ČR se spolu s Maďarskem a Polskem stalo členem v r. 1999). Spolu s jinými zeměmi existuje EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council). Správa NATO má část civilní struktury (NATO Headquarters, Permanent Representatives and National Delegations, International Staff) a vojenskou strukturu (s vedoucí úlohou The Military Committee) a další pomocné organizace a agentury (pro logistiku, standardizaci, řízení leteckého provozu, krizové plánování, ICT atd.).

21.2.3 OECD

OECD se vyvinula z OEEC – Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci, která vznikla v dubnu 1948 a jejímž základem byl Program evropské obnovy z roku 1947. Cílem této organizace byla úzká hospodářská spolupráce po ukončení Marshallova plánu v roce 1952, vypracování společného programu obnovy, zvyšování výroby a výměny zboží a služeb, odstraňování omezení obchodu a omezení platebního styku mezi členskými státy. V prosinci 1960 se OEEC změnilo na Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD; Organisation for Economic Co-operation and Development; www.oecd.org). Zahrnuje mezi svými členy také Austrálii, Japonsko a USA (na rozdíl od OEEC) a také další mimoevropské státy. V současnosti je v OECD 34 členských zemí, ČR od 21. prosince 1995.¹¹⁷

Cílem OECD je rozsáhlá spolupráce mezi národy za účelem posilování míru a podporování konkurenceschopnosti států k zajištění hospodářského a sociálního blahobytu národů, rozšiřování světového obchodu a podpory rozvojových zemí. Obecně jsou tyto cíle definovány především v čl. 1 Úmluvy o OECD z prosince 1960.¹¹⁸ OECD je příkladem mezinárodní organizace, která funguje na bázi spolu-

116 Blíže viz Tichý, Arnold, s. 25.

117 Struktura členů je k dispozici zde: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 3. 11. 2011).

118 Úmluva je k dispozici zde: http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_34483_1915847_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 16. 10. 2008).

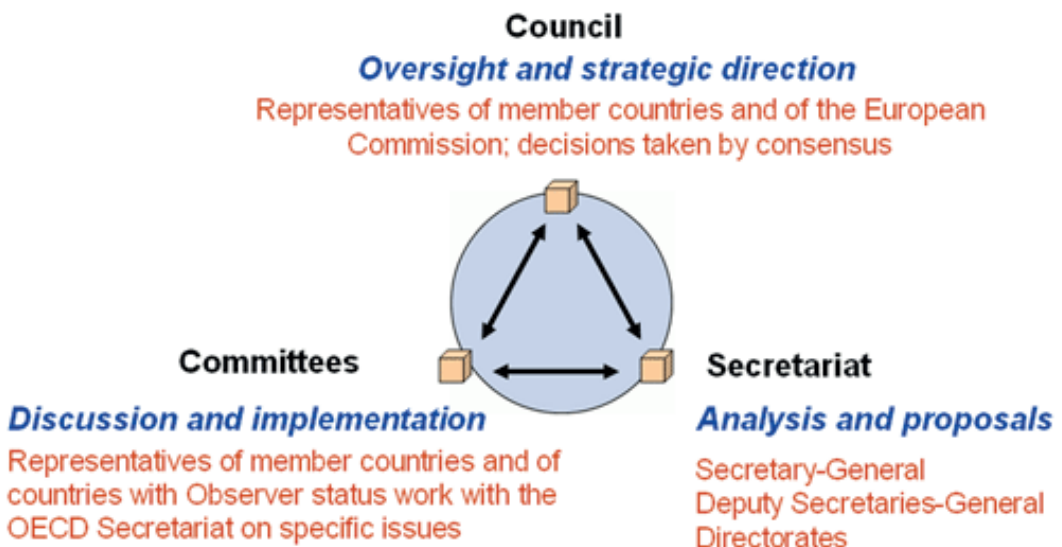
práce, a postrádá více nadnárodních prvků. Spolupracuje samozřejmě také s jinými mezinárodními organizacemi, i těmi méně formálními jako G20 (viz např. Wouters a Kerchhoven, 2011).

Rada OECD (ministerská, nebo velvyslanců; The Council), v níž mají všechny členské státy svého zástupce a vystupuje zde také představitel Evropské komise, a generální tajemník (*Secretary-General*, kterého Rada jmenuje) uskutečňují úkoly OECD svými rozhodnutími, doporučeními nebo přijímáním úmluv. Kromě toho má rada svého předsedu a mezi další orgány OECD lze zařadit výbory, pracovní a expertní skupiny, kterých je v současnosti asi 200. Rada má rozhodovací pravomoc. Schází pravidelně na úrovni stálých zástupců a rozhodnutí jsou přijímána na základě konsenzu. Jednou ročně se setkává na ministerské úrovni a diskutuje klíčové otázky a stanovuje priority další práce OECD. Důležitou úlohu při administraci má Sekretariát rady, který má sídlo v Paříži a zaměstnává asi 2500 pracovníků.

Reprezentanti zemí se scházejí ve specializovaných *výborech* („Committees“), které jsou platformou pro výměnu názoru a revizi pokroku ve specifických oblastech politiky OECD - jako např. ekonomika, obchod, věda, zaměstnanost, vzdělávání či finanční trhu. Okolo 40 000 vedoucích úředníků z národní úrovně správy se setkává v rámci jednání výborů.

Na webu OECD jsou pravomoci jednotlivých orgánů shrnuty následujícím schématem:

Who drives the OECD's work?



Zdroj: *Who does what?, OECD, online.*

Spojení s EU je – kromě zástupce Evropské komise v Radě OECD, zřejmé také tím, že všechny členské státy EU náleží též k OECD.

OECD je financováno členskými státy. Národní příspěvky do ročních rozpočtů jsou založeny na formuli, která zohledňuje velikost členských ekonomik. Rozpočet na rok 2011 pracuje s příjmy 342 milionů EUR (USA se podílí 22 %, ČR 0,68 %). OECD používá diplomatických privilegií a imunit stejně jako její úředníci a zástupci členských zemí. Činnosti OECD jsou vyjmuty z daňových povinností.

Důležitou iniciativou, která zasahovala i do reforem a modernizací veřejné správy postkomunistických zemí byla iniciativa OECD a Evropské komise **SIGMA** (Support for Improvement in Governance and Management).¹¹⁹ Iniciativa začala být realizována od r. 1992 s cílem napomoci zemím střední a východní Evropy modernizovat jejich systémy „public governance“. Hlavním cílem bylo napomoci jim při implementaci evropského práva. V této souvislosti docházelo i k vyhodnocování pokroku a identifikování priorit, k asistenci reformátorům v podobě know-how i k asistenci při získání financí.¹²⁰ Od r. 2001 iniciativa SIGMA napomáhala některým bývalým jugoslávským státům s budováním demokracie. SIGMA podporovala a podporuje reformní úsilí svých partnerských členů v následujících 9 prioritních oblastech:

- design a implementace reformy,
- externí audit,
- finanční kontrola,
- právní rámec, postavení úředníků, justice,
- proces vytváření politiky a koordinace,
- management veřejných výdajů,
- systémy veřejné integrity,
- veřejné zakázky, a
- regulatorní politika – lepší regulace.

119 Webové umístění iniciativy je v současnosti zde: http://www.oecd.org/document/19/0,2340,en_33638100_33638163_34842515_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 3. 11. 2011).

120 Výstupy zveřejněné v rámci iniciativy jsou k dispozici zde: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_33638100_34612958_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 16. 10. 2008).

Mezi výstupy iniciativy SIGMA patří i studie **European principles for Public Administration** (1999), která se snažila identifikovat standardy veřejné správy členských států Evropské unie (tehdejší „patnáctky“), jež měly být hodnotícím kritériem pro fungování veřejných správ států ucházejících se o členství v ní (tedy i České republiky). Tyto principy - standardy vznikly podle autorů dokumentu v průběhu vývoje demokratických států na základě všeobecného konsenzu o klíčových komponentách tzv. good governance bez ohledu na rozdílné právní tradice a různost systémů vládnutí (systems of governance). Obecně podle SIGMy zahrnují tyto standardy veřejnosprávních činností nejen principy související se zásadou rule of law (sem autoři řadí spolehlivost, předpověditelnost, odpovědnost a průhlednost), ale i technickou a manažerskou schopnost, organizační kapacity a účast občanů. Dokument definuje následující základní principy, z nichž potom mohou pramenit principy další:

- a) *spolehlivost a předpověditelnost* (právní jistota) činností veřejné správy, které souvisejí především se zásadou spravování v souladu s právem, přičemž je zde zdůrazňována neutralita této činnosti spojovaná s principem nediskriminace;
- b) *otevřenost a průhlednost*. Otevřenost zde znamená snahu zpřístupnit veřejnou správu pro vnější kontrolu její činnosti, respektive nečinnosti. Průhlednost potom možnost skrz naskrz prohlédnout činnosti veřejné správy právě v rámci otevřenosti. Oba tyto principy jsou tedy navzájem propojeným nástrojem obecné zásady rule of law, ale také zásady rovnosti před právem a zásady odpovědnosti. Otevřenost a průhlednost bývá vždy limitována různým druhem utajení některých informací.
- c) *odpovědnost* (accountability). Zde je charakterizována jako povinnost vysvětlit a ospravedlnit (explain and justify) činnost subjektu jinému, většinou subjektu kontroly činnosti veřejné správy. Tento princip souvisí především se spolehlivostí a předpověditelností. Jeho praxi významně napomáhá otevřenost a průhlednost.
- d) *efektivnost a účinnost* (efficiency and effectiveness). Efektivnost vykonávání veřejné správy je zde považována za „specifickou dimenzi výše zmíněné odpovědnosti“. Na efektivnost je zde nahlíženo jako na charakteristickou manažerskou hodnotu spočívající v udržování dobrého poměru mezi zapojenými zdroji a dosaženými výsledky. Účinnost je zde - jako s efektivností související kvalita - tradičně definována jako úspěšné dosahování cílů a řešení veřejných problémů vymezených právním řádem a vládou. Autoři si jsou vědomi toho, že hospodárnost a rule of law „nemusejí jít ruku v ruce“: „Manažeři ve veřejné správě (public managers) často považují právní procedury jako omezení, jež jsou hospodárnosti nepřítelem.“

Další speciální organizační součástí OECD, která se zaměřovala na oblast reforem a modernizace veřejné správy je mezivládní síť **Government networks**, která realizuje program PUMA (Public Management Programme) již od počátku devadesátých let. Její součástí je i výbor pro Public Governance, který formálně vznikl v roce 1990 a který se schází jednou za dva roky.¹²¹

21.2.4 Council of Europe (Rada Evropy)

Rada Evropy (Council of Europe; www.coe.int) byla založena v květnu 1949 v Londýně („Treaty of London“) státy Bruselského paktu (Francie, Velká Británie a státy Beneluxu), Dánskem, Norskem a Švédskem, Itálií a Irskem. Nyní má 47 členských států (ČR od 30. 6. 1993) a 1 kandidátskou zemi (Bělorusko od 12. 3. 1993).¹²² Její sídlo je ve Štrasburku. Úkolem Rady Evropy, která je mezinárodní organizací, je podpora při uskutečňování základních lidských práv, hospodářského a sociálního pokroku. Formálně jsou vyjádřeny především v článku 1 a 3 statutu Rady Evropy.¹²³

Každý, kdo chce být členem této organizace, musí uznat zásady právního státu, lidských práv a základních svobod. Po evropských společenství je podle některých druhou nejdůležitější integračně politickou organizací, která sice nemá nadstátní charakter jako evropská společenství, ale v důsledku mnoha smluv uzavřených mezi členskými státy přispěla významně k harmonizaci práva jejich členských států. Rada Evropy má podstatný význam pro další evropskou integraci a orientaci evropských států na demokracii, právní státu a ochranu základních práv.¹²⁴ Některé její cíle jsou souběžné s cíli Evropských společenství. Evropská společenství uznala Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobodách za výraz celoevropské tradice lidských práv a považují za velmi důležitý pramen poznání pro existenci evropských základních práv, která musí být respektována orgány Společenství. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla přijata roku 1950 a její respektování je zajišťováno Evropským soudem pro lidská práva.

Rada Evropy má následující **orgány**:

- a) *Výbor ministrů* (The Committee of Ministers; ministerský / stálý) – výbor ministrů je rozhodovacím orgánem Rady Evropy. Tvoří ho ministři zahraničních zemí členských států (kteří rozhodují jednomyslně a kteří se řídí zpravidla doporuče-

121 Web je k dispozici zde: http://www.oecd.org/document/27/0,3343,en_2649_33735_1814555_1_1_1_1,00.html (přistoupeno 16. 10. 2008).

122 Seznam členských států je k dispozici zde: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47pays1europe&l=en> (přistoupeno 3. 11. 2011).

123 Statut je k dispozici zde: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (přistoupeno 3. 11. 2011).

124 Tichý, L., Arnold, R. et al., Opus citatum, s. 6 – 7.

ními členských států), nebo stálí diplomatičtí reprezentanti ve Štrasburku. Výbor je jak vládním orgánem, kde mohou být diskutovány problémy, kterým čelí členské státy, tak i kolektivním fórem, kde jsou formulovány přístupy k celoevropským problémům. Spolu s parlamentním shromážděním je Výbore strážcem fundamentálních hodnot a monitoruje souladnost aktivit členských států se stanovenými úkoly. Ministerská úroveň výboru se shází jednou ročně. Výbor je nástrojem politického dialogu, spolupracuje s dalšími orgány RE, přijímá nové členy, přijímá doporučení pro členské státy (která nejsou platná pro členské státy), přijímá také rozpočet, implementuje programy spolupráce a asistence.

- b) *Sekretariát* (The Secretariat) s více jak 2 000 stálých zaměstnanců a sídlem ve Strasburgu, který řídí *Generální tajemník* (The Secretary General) a jeho zástupce. Sekretariát se dále člení na speciální direktoráty a rejstříky. Generální tajemník je volen Parlamentním shromážděním. Je odpovědný za strategické plánování a směry práce a ekonomické fungování RE
- c) *Parlamentní shromáždění* (Parliamentary Assembly; PACE). Členové Parlamentního shromáždění, které je především diskuzní platformou, jsou delegováni parlamenty členských států a mohou přijímat rezoluce a doporučení adresované Výboru ministrů. Ze středu členů shromáždění je každý rok volen Prezident. Zatímco ve výboru má každý členský hlas jeden hlas, v Parlamentním shromáždění je počet zástupců členského státu a tím i hlasů determinován velikostí země (největší max. 18, nejmenší min. 2, v současnosti má Parlamentní shromáždění 318 členů). Pro činnost shromáždění je přijat jednací řád, který také zakotvuje organizační strukturu – v současnosti předpokládá 10 výborů. Z iniciativy Shromáždění byla vytvořena řada mezinárodních smluv, které jsou v současnosti považovány za základní evropského systému práva v širším smyslu.

Speciální součástí organizační struktury Rady Evropy je **Kongres místních a regionálních úřadů** (Congress of Local and Regional Authorities), jeho počátky jsou spojené s Konferencí místních úřadů Evropy, která byla vytvořena v rámci Rady Evropy v roce 1957 a skládala se z volených představitelů místních a regionálních komunit. Výstupem činnosti konference byla mezinárodně ratifikovatelná smlouva **Evropská charta místní samosprávy**, které se věnujeme samostatně v přednáškovém okruhu o českém obecním zřízení, a **Evropská charta regionální samosprávy**, která dosud existuje pouze ve formě doporučení, samostatně se této charty dotkneme v přednáškovém okruhu o českém krajském zřízení. Kongresu je složen z politických představitelů, kteří získali volbami mandát zastupitelského charakteru v místních a regionálních úřadech. V současnosti má 318 stálých členů a 318 náhradníků, kteří reprezentují přes 200 000 Evropských municipalit

a regionů.¹²⁵ Speciální jednotkou je také **Oddělení místní a regionální demokracie a dobrého vládnutí** (Department of Local and Regional Democracy and Good Governance).¹²⁶

Specifickým orgánem zájmového charakteru je také konference 400 mezinárodních nevládních organizací (**Conference of INGOs**).

Nezávislými institucemi, které fungují v rámci struktury Rady Evropy, je **Komisař pro lidská práva** (Commissioner for Human Rights), a také **Evropský soud pro lidská práva** (European Court of Human Rights), který byl vytvořen v roce 1959.

Mezi aktuálními dokumenty upozorníme na nedávné doporučení Výboru ministrů Rec(2007)7 členským státům o dobré správě.

Rozpočet RE na rok 2011 pracuje s příjmy 211 milionů EUR. Jeho výrazným zdrojem jsou dobrovolné příspěvky.



Otázky a úkoly:

- Shrňte roli výše vyjmenovaných organizací v global governance.
- Uveďte příklady benchmarkingových studií, které publikovaly mezinárodní / nadnárodní instituce.

21.3 ORGÁNY A INSTITUCE EU, EVROPSKÉ PRÁVO

21.3.1 Evropská společenství, Evropská unie a jejich politiky

- Evropská společenství vznikla jako mezinárodní organizace, založená mezistátními smlouvami (smlouvami mezinárodního práva veřejného), a to
- Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO neboli Montánní unie, vzniklo v dubnu 1951 a zaniklo v roce 2002),
- Evropské hospodářské společenství (EHS), resp. Evropské společenství (ES) (EHS vzniklo Smlouvou o založení EHS z března 1957 a smlouvou o Evropské unii z února 1992 bylo přejmenováno na ES) a

125 Webové stránky kongresu jsou v současnosti umístěny zde: http://www.coe.int/t/congress/1-Presentation/histoire_en.asp (přístupeno 16. 10. 2008).

126 Knihovna, kterou toto oddělení vede, je k dispozici zde http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/legal_instruments/0IndexConventionsRecommendations.asp#TopOfPage (přístupeno 16. 10. 2008).

- Evropské společenství atomové energie (EURATOM neboli ESAE, vzniklo v březnu 1957). Jejich základním obecným znakem je pojem integrace.

Právní samostatnost jednotlivých smluv nebyla Smlouvou o Evropské unii (jde o tzv. maastrichtskou smlouvu z roku 1992) odstraněna. Všechna tři společenství jednájí prostřednictvím hlavních orgánů, které byly spojeny. Jejich cíl má stejné zásady – směřuje k základní hospodářské a sociální integraci členských států. Jednotlivé základní dokumenty jsou samostatné i přesto, že struktura právního systému, který vytvořily, je stejná. Vzdor tomu existuje relativně samostatná právní úprava platná pro jednotlivá společenství. Zakládací smlouvy byly mnohokrát měněny, a to také z důvodu přístupu nových členských států a z důvodu přesvědčení o nutnosti koncepčně reformovat (doplnit) zakládací smlouvy ve smyslu účinnější integrace (prohlubování integrace) (Tichý, Arnold a kol., 2006, s. 34). Diskuze o sjednocení smluv probíhala relativně dlouhou dobu. Podpisem Lisabonské smlouvy dne 13. prosince 2007 uzavřeli do určité míry (nikoliv však plně) vedoucí představitelé EU několikaletý proces vyjednávání o institucionálních otázkách. V diskuzích o budoucnosti integrace se tradičně střetává *koncepce federalistická*, která usiluje o politické sjednocení mající za cíl vytvoření spolkového státu, anebo alespoň státního svazku s významnými nadstátními pravomocemi, a *koncepce funkcionalistická*, která usiluje naproti tomu o integraci jednotlivých sektorů především hospodářské povahy, jde jí o sjednocení dílčích oblastí národních hospodářství, nevylučuje dílčí politickou integraci s federalistickými prvky, která se uskutečňuje postupným způsobem.

Evropská společenství jsou mezinárodními organizacemi nadnárodního (nadstátního) charakteru, které mají vlastní právní subjektivitu. **Evropská unie** byla vytvořena v roce 1992 Smlouvou o Evropské unii (Maastrichtská smlouva), jíž se dosáhlo dalšího stupně integrace členských států právě v Evropskou unii. Přínos k integraci je spatřován v kodifikaci dvou pilířů (tzv. II. a III. pilíř), upravujících společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a spolupráci ve věcech justice a vnitra, vedle I. pilíře, který je tvořen právě Evropskými společenstvími. Další přínos je spatřován v konkretizaci právní úpravy hospodářské a měnové unie v prvním pilíři, kdy byl vytvořen soubor podmínek, institucionální základ a harmonogram kroků fungování měnové unie. Byly také vytvořeny kroky pro vytvoření sociální unie a upřesněny kompetence některých evropských institucí. Maastrichtská smlouva také poprvé formulovala tzv. **princip subsidiarity** tak, že pravomoci v oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti (pravomoci), jsou Společenstvím „atrahovány“ pouze tehdy, jestliže cíle takové činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a zároveň mohou být lépe dosaženy Společenstvím (Tichý, Arnold a kol., 2011, s. 24).

Dalšími novelizacemi byla potom Amsterodamská smlouva (z října 1997) a Nicéská smlouva (která vstoupila v platnost v březnu 2003) a je poslední platnou novelizací zakládacích smluv. Důležitou změnu, kterou Amsterodamská smlouva zavedla a Nicéská novelizovala, je možnost tzv. úzké spolupráce, která umožňuje, aby skupina členských států, která si přeje na určitém území užší spolupráci a hodlá uskutečnit na tomto území intenzivnější integraci (jde o tzv. **flexibilní integraci** a mechanismus posílené spolupráce), mohla tento záměr provést za dodržení určitých předpokladů. Ostatní členské státy, které si nepřejí účastnit se této integrace, se na takové úzké spolupráci nemusejí podílet. Dále však platí, že tyto státy nemohou takový vývoj, uskutečnil-li se podle platných pravidel, jednostranně blokovat. Rada a Komise pravidelně informují Evropský parlament o vývoji existující úzké spolupráce. Velmi podstatným rysem změn, které přinesla Nicéská smlouva, je **oslabování jednomyslného způsobu rozhodování** a jeho nahrazování většinovou tvorbou vůle na základě kvalifikované většiny.

Diskuze o sjednocení smluv pokračovaly v dalším období. To s sebou přineslo nejprve **neúspěch Smlouvy o ústavě EU** a další diskuze o hledání optimální podoby smlouvy, které vyústily v (ne úplně jednoduché) **přijetí Lisabonské smlouvy**. Jejím přijetím byl výslovně odmítnut dříve dráždivý koncept „ústavy“ a bylo upuštěno také od představy sloučení zakládacích smluv do jediného dokumentu. Evropské společenství atomové energie nebylo ani zrušeno ani začleněno do SEU. Zrušena byla jak struktura, tak zvláštní postavení společné zahraniční a bezpečnostní politiky ve třetím pilíři. Po námitkách Velké Británie byla z návrhu smlouvy vyňata Listina základních práv. Lisabonská smlouva oproti smlouvě o Evropské ústavě zavádí některá nová ustanovení, a to v oblasti politiky životního prostředí a energetické politiky.

Evropská unie jako nadstavba ES neměla až do přijetí Lisabonské smlouvy právní subjektivitu ani ve vztazích mezinárodního práva veřejného, ani uvnitř členských států. Významným jevem bylo však i za této situace implicitní uznání právní subjektivity EU třetími státy, které uzavíraly s EU mezinárodní smlouvu (srov. Tichý, Arnold a kol., 2006, s. 66 - 67).

K podání žádosti o **členství** v EU je oprávněn každý evropský stát. Dalším předpokladem členství je respektování hodnot uvedených v čl. 2 Smlouvy EU a jejich podpora žadatelem. Kromě toho existuje řada dalších předpokladů, které jsou nazývány jako „implicitní předpoklady“ (Tichý, Arnold a kol., 2011, s. 66 - 67). Tyto předpoklady byly uznávány již před vstupem v platnost smluv z Maastrichtu a Amsterodamu, když byly obsaženy v tzv. Kodaňských kritériích, jak byla formulována v závěrech Evropské rady v roce 1993. Kromě toho jsou další kritéria obsažena ve smlouvách o přidružení (jde o tzv. asociační evropské smlouvy). Řízení o členství je zahájeno žádostí po-

danou Radě, před níž řízení probíhá a jež o žádosti rozhoduje. Druhou fází řízení o členství je uzavření dohody mezi členskými státy a státem žadatelem. Třetí fáze předpokládá ratifikaci této dohody všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Platnost dohody o přistoupení a její účinky nastávají až její ratifikací nejen členskými státy, ale i ratifikací žadatelského státu v souladu s jeho ústavními předpisy. K nejvýznamnějším povinnostem členského státu patří **povinnost loajality k EU**, označovaná též jako povinnost solidarity - členské státy jsou povinny podporovat (být aktivní vůči) Unii při plnění jejích úkolů. Těto povinnosti státu odpovídá ovšem i právo státu na respektování národní identity a ochranu jeho oprávněných zájmů a na druhé straně povinnost EU respektovat **národní identitu členského státu a jeho vitální zájmy**. Podle čl. 50/1 novelizované SEU se může každý členský stát v souladu se svými ústavními předpisy rozhodnout z Unie vystoupit. Toto právo poprvé zakotvila Lisabonská smlouva. **Vystoupení** je jednostranný akt adresovaný členským státem Evropské radě. Jeho jedinou podmínkou je soulad s vnitrostátními předpisy vystupujícího státu. Předpokladem účinnosti vystoupení je uzavření dohody podle pokynů Evropské rady a dohodu s vystupujícím státem uzavírá Rada (rozhodující kvalifikovanou většinou) po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

- **Politika je na úrovni Společenství (EU) podmíněna určitými pravomocemi**, zejména v oblasti tvorby a prosazování práva a je především pojmem pozitivního práva (zejména zakládacích smluv). Za politiky primární evropské právo označuje jednak činnosti v oblastech hospodářské a měnové politiky, resp. soutěžní politiky. Za politiky je však možné označit činnosti i v jiných oblastech, jako například v oblasti soudnictví, lidských práv apod. Literatura rozlišuje dvě skupiny politik EU - hovoří o společných politikách a koordinovaných politikách, a to v následujícím smyslu:
- **Společné politiky**. Jako společné politiky se označují ty činnosti, které jsou vykonávány přímo a výlučně institucemi Evropských společenství, na které přenesly (delegovaly) členské státy příslušné pravomoci. Jde o společnou zemědělskou politiku, společnou obchodní politiku, soutěžní politiku, společnou dopravní politiku a hospodářskou a měnovou politiku.
- **Koordinované** (někdy též „harmonizované“) politiky jsou ostatní politiky upravené pozitivním právem. V oblasti těchto činností existuje konkurující či paralelní pravomoc členských států a Společenství, přičemž Evropské společenství provádí především koordinaci legislativních a jiných činností. Těžiště však leží na členských státech. Jde například o následující politiky: politika sociální, regionální, vědeckotechnická, energetika, ochrana ŽP, ochrana spotřebitele, informační politika atd.

Aktuální oblasti politiky Unie můžeme shrnout také níže uvedenou tabulkou.

Tab. 1 - Oblasti politiky Unie

<i>Exclusive EU competence</i>	<i>Shared competence</i>	<i>Responsibility of member states</i>
Competition	Agriculture	Broadcasting
Customs	Civil protection**	Citizenship
Fisheries conservation	Cohesion	Criminal justice
Monetary policy (euro zone)	Consumer protection	Defence
Trade	Culture**	Education
	Development cooperation	Elections
	Economic policy*	Health care
	Employment policy*	Land use
	Energy	Local transport
	External relations	Policing
	Environment	Postal services
	Fisheries	Tax policy
	Freedom, security, justice	
	Human health**	
	Humanitarian aid	
	Industry**	
	Public health	
	Research and development	
	Single market	
	Social policy	
	Space policy	
	Tourism**	
	Trans-European networks	
	Transport	
	Vocational training**	

* EU has some powers of coordination
 ** EU has powers to support, coordinate or supplement actions of member states

Data from Articles 3–6 of the Treaty on the Functioning of the EU.

Zdroj: McCormick, 2011, s. 128.

K návrhům politik se mohou občané vyjádřit i např. prostřednictvím elektronických nástrojů (konkrétně např. webu Your voice in Europe, http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm).

21.3.2 Institucionální systém EU/ES127

Úkoly svěřené EU jsou plněny soustavou jejích orgánů. Právní úprava jejich postavení vychází ze zakládacích smluv ESUO, EHS a ESAE, z nichž každá založila jeden Parlament (resp. Shromáždění ESAE či Parlamentní shromáždění EHS a EUSO), Radu (resp. Radu ministrů), Komisi (resp. Vysoký úřad) a Soudní dvůr, tedy dvanáct orgánů. Později byly orgány sloučeny. To však neznamenalo, že tři společenství existovala samostatně. Každý z orgánů se při projednávání věci řídil (a dosud do určité míry kvůli formě Lisabonské smlouvy řídí) tou zakládací smlouvou, již se věc týká. Jednotným evropským aktem z roku 1986 byla potom zřízena Evropská rada a byla založena možnost zřídit Evropskému soudnímu dvoru pomocný orgán - Soud prvního stupně. Maastrichtskou Smlouvou EU byly komunitární orgány zapojeny do úkolů celé EU, formálně bylo posíleno postavení Evropské rady a mezi orgány s rozhodovací pravomocí byl z poradních orgánů převeden Účetní dvůr.

Stávající orgány by bylo možno třídit podle různých kritérií: druh pravomoci – rozhodovací, kontrolní, poradní apod., zda jejich existence je založena primárním právem, či vznikly z rozhodnutí orgánů primárním právem založených, zda mají právní subjektivitu atp. Tichý a kol. (2006) upozorňují na to, že tato kritéria se prolínají navzájem a jejich použití je komplikováno také pilířovou strukturou EU. Orgány EU proto rozdělují na orgány základní, které nazývají institucemi, a dále orgány finanční, poradní, interinstitucionální a decentralizované. Orgány samy nemají právní subjektivitu, není-li výslovně níže uvedeno jinak.

Základními orgány EU jsou:

- a) Evropská rada
- b) Rada EU
- c) Evropská komise
- d) Evropský parlament
- e) Soudní dvůr
- f) Účetní dvůr
- g) Evropský veřejný ochránce práv (ombudsman)
- h) Evropský inspektor ochrany údajů.

127 Zpracováno především na základě Hlavy III. Institucionální systém učebnice Evropské právo autorů Tichého a kol. 2006 a 2011 a anglické publikace McCormick, 2011 (viz použitá literatura).

Zvláštními orgány a entitami, nezařaditelnými do předchozí kategorie, jsou

- a) zástupci vlád členských států v Radě,
- b) orgány ES jako orgány EU,
- c) asociační orgány jako orgány ES.

Finanční orgány mají právní subjektivitu a jsou jimi:

- a) Evropská centrální banka.
- b) Evropská investiční banka.

Poradními orgány jsou:

- a) Evropský hospodářský a sociální výbor,
- b) Výbor regionů,
- c) Vědecko-technický výbor,
- d) Politický výbor,
- e) Koordinační výbor,
- f) vyšetřovací komise EP ad hoc,
- g) Výbor stálých zástupců COREPER (při Radě),
- h) Výbor pro dopravu (při komisi),
- i) Výbor Evropského sociálního fondu,
- j) poradní orgány při Radě, Komisi i EP atd.

Na podporu členských států EU a jejich občanů byla zřízena celá řada specializovaných a decentralizovaných agentur. Dělí se na:

- a) Agentury Společenství,
- b) Agentury společné zahraniční a bezpečnostní politiky,
- c) Agentury pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech,
- d) Výkonné agentury.

Níže představíme pouze vybrané základní orgány. Jako doporučenou literaturu můžete využít citovanou učebnici Evropského práva Tichého a kol. (2011), nebo informací na Portálu EU europa.eu.int, či informací na Euroskop.cz.

21.3.3 Evropská rada

Evropská rada (European Council) je **vrcholným politickým kolektivním orgánem** EU, který rozhoduje o zásadních směrech rozvoje EU. Proto je označována také za „hybatele evropské integrace“ (Tichý a kol., 2011). Pouze Evropská rada určuje strategické zájmy Unie v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jde o **mezivládní orgán** v institucionálním systému EU. Evropskou radu jakožto politický orgán Evropské unie **nelze zaměňovat** s Radou EU (Radou ministrů), která je legislativním a výkonným orgánem Evropské unie, ani s Radou Evropy, která je nezávislou mezinárodní organizací. Tomalová (in Šlosarčík et al., 2013, s. 15) poznamenává: „Dlouhodobým paradoxem institucionální pozice Evropské rady byl rozpor mezi jejím silným faktickým vlivem a slabým formálním zakotvením... Teprve Lisabonská smlouva zařadila Evropskou radu mezi standardní instituce Evropské unie a umístila ji přímo na vrchol unijní institucionální architektury... (s. 24) Vytváří z ní poprvé jednu z oficiálních institucí EU ... a činí z ní tak formálně nejdůležitější mocenské centrum v EU.“

Evropská rada vznikla institucionalizací schůzek **hlav členských států a předsedů jejich vlád** (Haag 1969, Paříž 1972, Kodaň 1973), které se ukázaly nutné pro koordinaci akcí vnějších hospodářských politik a zahraničních politik Společenství a členských států. V závěrečných pařížské schůzky 1974 se předsedové vlád dohodli, že v doprovodu ministrů zahraničních věcí se budou setkávat třikrát do roka a dále podle potřeby. První úprava postavení ER byla dána až Jednotným evropským aktem, který neupravuje potřebněji její úlohu. Ta vyplývá z Deklarace o Evropské unii, která byla přijata ve Stuttgartu v roce 1983. Oficiální status má od roku 1993 Smlouvou o Evropské unii. Evropská rada je přímo zodpovědná za druhý (Společná zahraniční a bezpečnostní politika) a třetí pilíř EU (Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech).

Evropská rada má od svého počátku v r. 1974 tyto **úlohy**:

1. Je místem svobodné a *neformální* výměny názorů mezi vrcholnými představiteli členských států.
2. Může *jednat o záležitostech spadajících do komunitární pravomoci*, o otázkách politické spolupráce i jakékoliv jiné záležitosti *společného zájmu*, může zároveň vydávat *obecná rozhodnutí k rozvoji EU*.

3. Může fungovat i jako *odvolací instance* pro otázky, ohledně nichž není shoda u nižších instancí, zejména v Radě (např. v otázkách rozpočtu a společné zemědělské politiky).
4. Evropská rada má také předkládat *Evropskému parlamentu zprávu* z každého zasedání a výroční zprávu o pokroku dosaženém v EU. Z podnětu Evropského parlamentu po jeho souhlasu přijímá jednomyslně rozhodnutí, kterým formálně stanoví složení Evropského parlamentu.
5. Svým rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou navrhuje Evropskému parlamentu *kandidáta na předsedu Komise*. Přitom je povinna se řídit výsledkem voleb do Evropského parlamentu. Nesetká-li se kandidát v Evropském parlamentu s podporou absolutní většiny, musí Evropská rada navrhnout kandidáta nového. Evropská rada jmenuje se souhlasem předsedy Komise *Vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku* (v souvislosti s touto funkcí se v médiích používá také označení „ministr/ministryně zahraničí“) Evropská rada také jmenuje prezidenta, viceprezidenta a další členy Výkonné rady Evropské centrální banky.

Evropská rada stanovuje politickou a ekonomickou orientaci EU, zatímco Rada EU je pověřena formálně konkretizovat usnesení prováděním aktů komunitárního práva. Evropská rada *neschvaluje právní normy, ale přijímá politická rozhodnutí o prioritách budoucího vývoje*. Její deklarace a směrnice nejsou pro členské státy právně závazné. Právní závaznost získávají teprve procedurou hlasování na úrovni EU a případně i členských států. Závěry jednání summitu jsou nicméně důležitým návodem pro činnost Evropské komise i Rady EU.

Evropská rada se schází ve složení hlav států nebo předsedů vlád a předsedy Komise, jimž jsou nápomocni ministři zahraničních věcí členských států a případně další členové Komise. Evropská rada se schází nejméně dvakrát ročně. Svolává ji její předseda. Někteří autoři vymezují 12 rolí Evropské rady¹²⁸ a vzhledem k heterogennímu charakteru formací Evropské rady se pro setkávání na nejvyšší úrovni vžil pojem *summitry*. Rozšiřování změnilo atmosféru a povahu jednání Evropské rady, dohoda se stala zdoluhavější a obtížnější. Spolupráce Francie a Německa hraje i nadále stěžejní roli.

128 Např. Šlosarčík a kol. (2013, s. 16): 1) Evropská rada jako orgán EU určující základní impulzy pro další směřování evropské integrace; 2) ER jako rozhodovací orgán v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti společné obranné politiky a jako orgán se jmenovacími pravomocemi; 3) ER jako Rada na úrovni hlav států a vlád; 4) ER jako setkání nejvyšších představitelů členských států v rámci Mezivládní konference; 5) ER jako instance d' appel a nejvyšší arbitr v případě, že Rada nebo jiná nižší administrativní jednotka není schopna dosáhnout dohody; 6) ER jako orgán přijímající víceletý finanční rámec EU; ER jako koordinátor velkých projektů; (8) ER jako místo neformální výměny názorů; 9) ER jako politická konference na nejvyšší úrovni; 10) ER jako hlavní kontaktní prvek EU s médii; 11) setkání ER jako příležitost pro zástupce jednotlivých států získat mezinárodní souhlas s národními politikami; 12) ER, která v případě nutnosti funguje jako brzda evropské integrace.

Evropská rada v zásadě rozhoduje „konsensem“ – političtí předáci členských států se musejí nakonec ohledně integračně politického směřování a strategických úkolů v zahraniční politice sjednotit. Neplatilo pravidlo kvalifikované většiny jako v případě Rady. Evropská rada nebyla místem veřejné debaty a tajemnost fungování Evropské rady posilovala skutečnost, že v předlisabonské Evropské unii neexistoval pro jednání Evropské rady formální jednací řád (Tomalová, 2013). V určitých případech rozhoduje kvalifikovanou většinou – např. i o tom, kdo ze zastoupených členských států předsedá ve všech složeních Rady, s výjimkou Rady pro zahraniční věci. Hlasování v Evropské radě se neúčastní její předseda a předseda Komise.

Vztahy Evropské rady s ostatními institucemi EU se někdy rozdělují do 3 kategorií (Tomalová, 2013, s. 18 a násl.):

1. V případě Evropské komise je vztah založený na spolupráci, jejíž forma a kvalita záleží na konkrétní podobě komise. Evropská rada si postupně osvojuje výlučné právo Komise předkládat legislativní návrhy a nahrazuje ho klasickým mezivládním jednáním mezi členskými státy. Díky politické váze Evropské rady, kterou Komise nedisponuje, se Evropská rada stala nejvyšší politickou autoritou EU, jejíž rozhodnutí zavazují členské státy. Evropská rada a s ní provázaná mezivládní konference stály u zrodu všech důležitých institucionálních reforem EU.
2. V případě vztahu k Radě EU, se jednalo o vztah nadřazenosti-podřízenosti. Od zrodu Evropské rady ztratila Rada EU velkou část své politické váhy a stala se spíše orgánem technické povahy. Nebylo výjimkou, že Evropská rada udílela různým formacím Rady instrukce včetně termínů pro jejich provedení. Evropská rada v době svého vzniku v roce 1974 svěřila koordinaci činnosti Rady EU ministrům zahraničí členských států, kteří ovšem nebyli schopni tuto funkci uspokojivě plnit. V neposlední řadě v praxi platilo, že v situaci, kdy Rada EU nebyla schopna dosáhnout dohody, posouvala se rozhodnutí do Evropské rady.
3. Rozhodnutí Evropské rady přinesly posilování Evropského parlamentu (včetně přímých voleb). Debaty na půdě Evropského parlamentu, které se vztahovaly k setkání Evropské rady, byly tradičně provázeny nízkou účastí europoslanců, někdy byla patrná nedůvěra k Evropské radě. Evropský parlament zůstával také jedinou institucí EU zahrnutou do legislativního procesu, která se neúčastnila setkání Evropské rady. Jedinými okamžiky užšího kontaktu zůstávala pravidelná zpráva podávaná předsedou Evropské rady na plenárním zasedání Evropského parlamentu.

Lisabonská smlouva zavedla (přes zjevnou opozici menších členských států) funkci **předsedy Evropské rady** s funkčním obdobím 2,5 roku a možností znovuzvolení dvakrát po sobě. O něm se v médiích hovořilo také jako o „prezidentovi EU“. Hlavní

výhoda institutu stálého předsedy Evropské rady se odvozovala od dlouhodobější než jen šestiměsíční povahy nového formátu předsednické funkce. Předsedu má volit i odvolávat Evropská rada. Jeho úkolem je řídit politiku Evropské rady a zastupovat Unii v mezinárodních vztazích. Předseda Evropské rady nemůže být současně šéfem státu nebo vlády, nesmí vykonávat žádnou vnitrostátní funkci. Má určité nadnárodní postavení, a to přesto, že Evropská rada sama zůstává i nadále (po přijetí Lisabonské smlouvy) mezivládním grémiem. Významné postavení předsedy Evropské rady je zřejmé též z toho, že zajišťuje „vnější zastoupení“ Unie ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tyto funkce však vykonává, aniž by zasahoval do pravomocí Vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který má naproti tomu funkci vedoucí, návrhové a koordinační stejně jako exekutivní, a to z pověření Rady EU. Stanovení politiky samotné se však uskutečňuje prostřednictvím Rady, která respektuje strategické zájmy Evropské rady. O možné rivalitě se mluvilo zejména v souvislosti s triem předseda Komise, předseda Evropské rady a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je zároveň místopředsedou Evropské mise a předsedou Rady pro zahraniční věci (tato funkce je jednou z nových věcí zakotvených v Lisabonské smlouvě, viz dále). Ani jeden z aktérů nemá podle Lisabonské smlouvy výlučné právo na vytváření společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU a vnímání funkce předsedy Evropské rady tak ovlivňují i jeho osobní charakteristiky (Tomalová, 2013, s. 29).

Evropská rada se bude od 1. listopadu 2014 řídit jinými pravidly. Evropské radě je nápomocen generální sekretariát Rady EU.

21.3.4 Rada (EU)

Rada EU (Council of the European Union), zkráceně se používá též výraz „**Rada**“. **Odlišujte tuto instituci od Evropské rady** (a také od mezinárodní organizace Council of Europe). Rada je kolektivním nepermanentním legislativním orgánem EU, který **zastupuje zájmy členských států EU** v rámci evropské integrace. Jde o mezivládní orgán v institucionálním systému. Sídlo Rady je v Bruselu. Kromě toho však 3 měsíce do roka zasedá v Lucemburku. Web EU (europa.eu) shrnuje, že vlády členských států hájí v Radě Evropské unie své zájmy.

Rada je kolegiálním orgánem zástupců vlád členských států, z nichž každý do ní deleguje jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu členského státu (proto se hovoří o Radě také jako o „**Radě ministrů**“). Každý členský stát je v Radě zastoupen zástupcem na úrovni ministra. Není třeba, aby to byl vždy ministr na centrální úrovni členského státu (postačí např. ministr spolkové země Německa atp.). Musí ovšem být podle ústavního práva členského

státu oprávněně zavazovat (centrální) vládu svého státu a vykonávat hlasovací právo. Rada není orgánem stálého složení, nýbrž se skládá podle příslušné oblasti z odpovídajících ministrů. Formálně existuje jedna Rada, vzhledem k různým agendám, které projednává, existuje v jejím rámci několik formací. V historii jich bylo až 22, v současnosti existuje **deset druhů složení Rady**, jež jsou vyjmenovány v příloze Jednacího řádu Rady: obecné záležitosti; zahraniční věci; hospodářství a finance (včetně rozpočtu); spravedlnost a vnitřní věci (vč. ochrany před katastrofami); zaměstnanost, sociální politika, zdraví, ochrana spotřebitele; vnitřní trh, průmysl a výzkum; konkurenceschopnost (vč. turistiky); doprava, telekomunikace a energetika; zemědělství a rybolov; životní prostředí; vzdělání, mládež kultura vč. audiovizuální oblasti. Zvláště významné v Radě jsou „obecné záležitosti“ a „zahraniční věci“. Rada ve složení „obecné záležitosti“ má za úkol pečovat o soudržnost prací Rady v jejích různých složeních (práce by se neměly překrývat, resp. přijatá rozhodnutí by měla být v souladu. Rada ve složení „zahraničních věcí“ vytváří zahraniční politiku Unie – uskutečňuje strategické cíle stanovené Evropskou radou a sjednocuje jejich výkon. Rada pro oblast „hospodářství a rozpočtu“ je nazývána také jako Rada ECOFIN).

Základnu rozhodování Rady tvoří cca 165 pracovních skupin na expertní úrovni, na vyšší úrovni se nacházejí specializované přípravné výbory a klíčovým článkem je Výbor stálých zástupců (velvyslanců členských zemí při EU), COREPER, který je již spíše politickou, než úzce expertní platformou (Šlosarčík a kol., 2013, s. 36).

Struktura Rady doznala Lisabonskou smlouvou 2 hlavních změn. Dosavadní Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy byla rozdělena na Radu pro zahraniční věci (Foreign Affairs Council, „FAC“) (tvoří ji ministři zahraničí) a Radu pro všeobecné záležitosti (tvoří ji ministři či státní tajemníci pro evropské záležitosti). **Rada pro zahraniční věci** má svého **stálého předsedu** – je jím **Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU**. Všem dalším zasedáním (až na určité výjimky) Rady předsedá příslušný ministr ze země, která byla pověřena **předsednictvím v EU**. Radě postupně předsedá všech 27 členských států Unie, které se střídají vždy po šesti měsících. Během těchto šesti měsíců předsednictví řídí zasedání na všech úrovních, navrhuje politické směry a vypracovává kompromisní návrhy nezbytné k přijetí rozhodnutí Rady. **Na internetu naleznete zemi, která byla v bezprostředně předcházejícím období předsednickou zemí, současnou a budoucí předsednickou zemí.** V zájmu kontinuity práce Rady šestiměsíční předsednictví úzce spolupracují v rámci tříčlenných skupin. „Trojka“ předsednictví připravuje společný program činností Rady na období 18 měsíců. Princip šestiměsíčního rotačního předsednictví je tak zasazen do kontextu osmnáctiměsíčních „týmových předsednictví“ (Šlosarčík a kol, 2013, s. 50-52). Hovoří se také o „zbytkovém předsednictví“, protože oproti původní podobě je jinak organizována činnost v zahraniční politice (vlivem posílení Evropské rady - viz výše).

Lisabonská smlouva sice formálně zrušila pilířovou strukturu EU, postavení Rady v institucionální architektuře EU se zásadněji podle komentátorů nezměnilo. Osamostatnění Evropské rady je sice změnou, přesto se vzhledem ke společnému zázemí obou rad v Generálním sekretariátu i přes odlišný formát jejich předsednictví zdá, že jde spíše o změnu uvnitř mezivládního prvku, než o zásadní změnu „trojúhelníkového“ půdorysu institucionální výstavby EU. Rada zůstává osou rozhodovacích a legislativních procesů v EU, je však součástí velmi komplexního systému vazeb mezi unijními institucemi a nemůže jednat osamoceně (Šlosarčík a kol., 2013, s. 38)

Radu svolává její **předseda** z vlastního podnětu, případně i na návrh člena Rady nebo návrh Komise. **Obvykle se v radě rozhoduje kvalifikovanou většinou.** Do 31. 10. 2014 je rozhodování kvalifikovanou většinou (QMV) upraveno v přechodných ustanoveních. Uskutečňuje se váženým hlasováním, kdy jsou stanoveny jednotlivé vážené poměry. Např. Německo, Francie, Itálie a Velká Británie mají 29 hlasů, ČR 12, Polsko a Španělsko po 27, malé státy mají minimálně 3 hlasy. Ostatní státy větší velikosti (Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucemburk a Slovinsko) mají 4 hlasy. Rozhoduje-li Rada na návrh Komise, uskutečňuje se rozhodnutí minimálním počtem 255 hlasů, za předpokladu, že tvoří většinu členů v Radě. V ostatních případech je zapotřebí stejného minimálního počtu hlasů, avšak **navíc též souhlasu** alespoň dvou třetin členů Rady. Člen Evropské rady nebo Rady může navrhnout, aby při přijímání právního aktu kvalifikovanou většinou bylo přezkoumáno, zda členské státy, které tuto většinu tvoří, představovaly alespoň 62 % veškerého obyvatelstva Unie. Prokáže-li se, že tomu tak není, právní akt není přijat. Při rozhodování kvalifikovanou většinou představují čtyři členové Rady tzv. blokační menšinu; v případě jejich veta nelze kvalifikovanou většinou rozhodnutí přijmout.

Postup **po 1. listopadu 2014** se v případě hlasování kvalifikovanou většinou zásadně mění. Rozhoduje-li Rada na návrh Komise, bude kvalifikovanou většinou většina alespoň 55 % členů Rady, kteří zastupují alespoň 15 členských států. Obyvatelstvo těchto států musí představovat alespoň 65 % obyvatelstva Unie. Nerozhoduje-li Rada na návrh Komise nebo na návrh Vysokého zástupce pro zahraniční a bezpečnostní politiku, bude platit většina alespoň 75 % členských států Rady, přitom členské státy, které hlasovaly ve prospěch, musí disponovat alespoň 65 % obyvatelstva EU. Blokační menšina v tomto případě funguje, je-li představována alespoň minimálním počtem členů Rady, kteří dohromady představují více než 35 % obyvatelstva zúčastněných členských států. Rozhoduje-li Rada jednoduchou většinou, rozhoduje většinou svých členů (jednomyslnému přijetí rozhodnutí nebrání, zdrží-li se stát či státy hlasování). Jednomyslnost je např. nutná tehdy, jde-li o schválení asociační smlouvy nebo smlouvy o přistoupení nebo rozhoduje-li Rada o opatřeních v rámci daňové politiky.

Radu podporuje organizačně Generální sekretariát. Rada zřizuje výbory a upravuje jejich právní postavení. K dispozici má také výbor stálých zástupců vlád členských států (tzv. COREPER, Comité des représentants permanents), který připravuje zasedání Rady a provádí Radou uložené úkoly.

Pravomoci Rady jsou následující:

- a) Rada má *obecnou legislativní pravomoc* ve všech oblastech, pokud nejsou výjimečně svěřeny Komisi. Normotvorba je hlavní a rozhodující úlohou Rady. Přijímá, zásadně na návrh Komise, akty komunitárního práva (nařízení, směrnice, rozhodnutí, atd.). Tuto pravomoc vykonává zásadně sama nebo společně s Evropským parlamentem podle spolurozhodovacího, nebo kooperačního postupu. Projednávání návrhu legislativního aktu v Radě a hlasování o něm nebo obecná rozprava na úrovni Rady jsou veřejné a jednání je možné sledovat v přímém přenosu na internetových stránkách Rady (video.consilium.europa.eu). Pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm, má Rada zasedat veřejně.
- b) Rada *koordinuje hospodářské politiky členských států a má rozhodovací pravomoc*. Rada je kromě toho místem, kde se členské státy dohadují o všech otázkách komunitárního zájmu.
- c) Charakter Rady souvisí s její *funkcí politické spolupráce*. Jejím úkolem je připravovat dohody mezi členskými státy k uskutečnění cíle politické spolupráce provádění společných politik. V tomto ohledu Rada rovněž provádí úkoly stanovené Evropskou radou.
- d) Rada má rovněž *jmenovací pravomoci* – jmenuje členy Účetního dvora, členy Hospodářského a sociálního výboru a členy Výboru regionů.

21.3.5 Evropský parlament

Evropský parlament (EP) je zastupitelským sborem „lidu států sdružených ve Společenství“. Zatímco Rada jako mezivládní orgán slouží především zájmům členských států a Komise jako nadstátní orgán podporuje obecný zájem Unie, EP jako reprezentant spektra veřejného mínění napříč Unii (a tedy rovněž orgán nadstátní) vyjadřuje **politické názory unijních občanů**.

Evropský parlament se řadí mezi stálé orgány EU. **Není parlamentem v klasickém slova smyslu jako vrcholný mocenský a legislativní orgán**. Dříve se také označoval jako Shromáždění. Šlosarčík a kol. (2013) podotýkají, že od počátku evropského

integračního procesu usiluje Evropský parlament o takové postavení a pravomoci v institucionální struktuře EU, které by svým charakterem odpovídaly roli národních parlamentů v jednotlivých členských státech. Podle Tichého a kol. (2011) je pozoruhodné, že zástupci v Evropském konventu k Ústavní smlouvě se nijak vehementně nedožadovali ještě dalších nových pravomocí, např. práva zákonodárné iniciativy. Původně byl zamýšlen jako orgán kontrolní a poradní, nicméně se postupně k tomuto konceptu přibližuje. Název „Evropský parlament“ se začal používat až v roce 1962. Výslovně byl uznán až Slavnostní deklarací Evropské rady o Evropské unii v červnu 1983 ve Stuttgartu a poté formálně i Jednotným evropským aktem z února 1986. Podle Tichého a kol. se dosud nestal institucionálním těžištěm politického života Unie. Má převážně „participativní“ roli v rozhodovacích a kontrolních procesech (byť její coby zákonodárce Lisabonská smlouva téměř plně emancipovala vůči Radě“). K nastolování „velkých politických témat“ evropské agendy je předurčena Komise a střety o ně, přitahující pozornost médií, se odehrávají zejména v Radě, zatímco EP zastihuje spor v odborně sice náročné legislativní, ale politicky už méně vyhocené podobě. Má pak problém, jak ke svým, často velmi strukturovaným debatám (vysoký počet členů, politických klubů, výborů atd.) přitáhnout pozornost širší veřejnosti, jak s ní srozumitelně komunikovat a působit na formování evropského veřejného mínění, jak od něj požaduje novelizovaná Smlouva o EU. Zásadní slabinou přitom je nedostatek propojení mezi politickými uskupeními na úrovni EP (nejsou skutečnými „evropskými“ stranami) a jejich vnitrostátními články, které jsou naopak schopny ovlivňovat veřejné mínění daleko více. Europoslanci se neorganizují dle své státní příslušnosti, ale podle politického přesvědčení v rámci tzv. politických skupin. Výsledkem tohoto faktického stavu je malý zájem veřejnosti o dění v EP a logicky i nízká a klesající účast v evropských volbách. Značně skeptický k EP jako orgánu demokraticky legitimizujícího jednání Unie je už tradičně německý Spolkový ústavní soud, který hodnotí jeho význam – ve srovnání s vnitrostátními parlamenty – zejména kvůli disproporčnímu způsobu jeho ustavování jen jako podpůrný (Tichý a kol., 2011, s. 153).

Evropský parlament má 750 poslanců, nepočítaje předsedu. Počet poslaneckých mandátů v minulosti s každým rozšířením Společenství, resp. Unie vzrůstal. Lisabonskou smlouvou byl počet mandátů stanoven jako v budoucnu již nepřekročitelný. Rozdělení počtu mandátů na jednotlivé členské státy do jisté míry respektuje počet obyvatel členských států, přičemž se odhlíží od rozdílů mezi Velkou Británií, Francií a Itálií a posiluje se postavení menších států v čele s Lucemburskem. Zastoupení unijních občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem (tzv. degresivně proporcionálně), přičemž minimální národní kvóta činí 6 (Lucembursko a Malta) a maximální 96 míst (Německo) (ČR přísluší 22 mandátů). Přidělení kvót jednotlivým členským státům Unie nestanoví nadále už primární právo, ale z podnětu a se souhlasem EP jednomyslně Evropská rada. Toto řešení způsobuje tzv. vnitřní demokratický deficit

EP (v přepočtu na počet obyvatel připadá na jednoho europoslance 850 tis. Němců, 463 tis. občanů ČR, zatímco jen 65 tis. Lucemburčanů nebo Malťanů). Poslanci jsou od roku 1979 voleni ve všeobecných a přímých volbách občany EU v každém členském státě podle jeho vlastních volebních pravidel, ale ve stejných dnech pro celou EU. Evropské volby nahradily vysílání zástupců národních parlamentů do Evropského parlamentu, čímž došlo ke zrušení přímé vazby mezi oběma institucemi a poklesu vlivu národních parlamentů. Vedle výborů poslanci zasedají také v politických skupinách (frakcích), kde jsou sdruženi podle politické, nikoli státní příslušnosti.

Sídlo EP je stanoveno tak, že stálá zasedání probíhají ve Štrasburku, mimořádná zasedání v Lucemburku nebo v Bruselu. Generální sekretariát a 20 stálých výborů Evropského parlamentu působí v Bruselu.

Evropský parlament volí ze svého středu předsedu a 14 místopředsedů, kteří dohromady tvoří předsednictvo, a kolegium 5 kvestorů s hlasem poradním, kteří s předsednictvem vytvářejí **Úřad Evropského parlamentu**. Vedle Úřadu Evropského parlamentu funguje tzv. **Rozšířený úřad Evropského parlamentu**, který se skládá z Úřadu EP a předsedů politických klubů a který rozhoduje o vnitroorganizačních otázkách EP, o vztazích k jiným orgánům ES a o vztazích k jiným orgánům vně ES (s výhradou pravomoci Komise a Rady). Mandát předsednictva trvá 2,5 roku. Předsednictvo je odpovědné za přípravu vlastního jednání plénu EP (návrh programu, řízení zasedání atd.). Předseda EP patří k významným představitelům EU.

Pravomoci Evropského parlamentu spadají do 4 oblastí:

1. *Legislativní* – EP vykonává jako nejdůležitější legislativní funkci, nemá samostatnou iniciativní pravomoc (její skoro monopol má Komise a EP samostatně navrhuje jen pravidla pro přímou volbu a pro statusové otázky svých poslanců, vlastní jednacím řád a může předkládat návrhy na změnu Smluv, svými rezolucemi se však občas obrací na Komisi s výzvami, aby předložila vhodný návrh aktu Unie, nutný k provedení Smluv). Jednotný evropský akt a Smlouva o EU rozšířily úlohu EP v legislativním procesu rozlišením konzultačních postupů (povinný a fakultativní), kooperačních postupů (zahrnuje EP do rozhodovacího procesu, aniž by mu nicméně přiznal formální právo spolurozhodování), spolurozhodovací postup (který činí z EP orgán s normotvornou pravomocí např. v oblasti volného pohybu pracovníků, svobody podnikání a volného poskytování služeb, oblast vzdělávání, kultury, zdravotnictví, ochrany spotřebitele atd. EP nemá samostatné poslední slovo při schvalování návrhů legislativních aktů, přestože mu zůstává zachována jeho poradní funkce, hlavní funkcí EP je rovné spolurozhodování s Radou v tzv. řádném legislativním postupu, prostřednictvím

kterého má EP větší slovo v řadě důležitých oblasti evropské politiky, o nichž dříve rozhodovala Rada (např. v případě rámce společné obchodní politiky, otázky justiční spolupráce v trestních věcech). Někteří hovoří o zrovnoprávnění s Radou v legislativním procesu. Na druhé straně si členské státy ponechaly možnost roli EP omezit v aplikaci řádného legislativního procesu (např. v otázce sociálního zabezpečení) - Lisabonská smlouva zavedla systém tzv. záchranné brzdy, který členskými státy umožňuje delegovat rozhodnutí o přijetí aktu na Evropskou radu, pokud se domnívají, že návrh legislativního aktu může ohrozit jejich národní systémy (čl. 48 SFEU).

2. *Rozpočtová pravomoc* - patří k velmi silnému nástroji EP, využívanému k prosazení různých zájmů, a Lisabonská smlouva tuto pravomoc dále posílila. Svým souhlasem se EP podílí na tvorbě víceletého finančního rámce Unie, který vymezuje limity výdajů závazné pro jednotlivé roční rozpočty. EP má právo veta při přijímání nařízení Rady, jímž se stanoví rozpočtová pravidla pro sestavování a plnění rozpočtu, jeho audit a kontrolu rozpočtové kázně, stejně jako v případě ročního rozpočtu Unie. Oproti dřívějším smlouvám, které dávaly EP konečné slovo pouze u nemandatorních rozpočtových výdajů, tj. takových, které nejsou závazným způsobem předepsány primárním nebo sekundárním právem Unie (40 % všech), má EP podle Lisabonské smlouvy toto postavení rovněž u výdajů obligatorních (60 %, které tvoří např. dotace strukturálních fondů). Lisabonská smlouva tím zrušila toto dělení a stanovení celkové výše vlastních zdrojů Unie rozhodnutím Rady vyžaduje konzultaci EP a schválení členskými státy, s prováděcím nařízením Rady musí EP vyslovit souhlas. EP a Rada projednávají závěrečný účet operací provedených za uplynulý rozpočtový rok a hodnotící zprávu Komise. EP na základě doporučení Rady a přezkoumání výroční zprávy Účetního dvora uděluje Komisi absolutorium za plnění rozpočtu, s čímž může spojit své připomínky a vyslechnout zprávu o opatřeních učiněných na jejich základě. EP také spolu s Radou usiluje o předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie.
3. *Kontrolní* - Kontrolní pravomoc je od počátku fundamentální funkcí EP. Funkci politické kontroly vykonává EP především ve vztahu k činnosti Komise, v mnohem menší míře vůči Radě, která má ovšem silnější postavení v rozhodovacím procesu Unie. Podle zvyklosti EP vždy při nástupu nově ustavené Komise do funkčního období veřejně projednává její programové prohlášení, roční programy její činnosti a výroční zprávy. EP má právo průběžně interpelovat Komisi. Na žádost čtvrtiny všech svých členů může EP zřídit dočasnou vyšetřovací komisi. EP může za určitých podmínek také vyslovit nedůvěru Komisi, která poté musí kolektivně odstoupit. Obdobně silné kontrolní pravomoci EP vůči Evropské radě

a Radě chybí. EP je pravidelně informován Vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, kterému může klást dotazy a podávat doporučení. EP se také zabývá peticemi, které předkládají fyzické a právnické osoby s bydlištěm, resp. statutárním sídlem v Unii ve věcech, spadajících do oblasti činnosti Unie, jež se jich přímo dotýkají.

4. *Jmenovací.* Nejsilnější pravomoci získal EP vůči Komisi. Parlament byl oprávněn schvalovat Komisi jako celek. Uplatňovala se neformálně zakotvená procedura slyšení, a jako celku jí také mohl vyslovit nedůvěru. Získal také právo jednotlivé členy Komise interpelovat. Při výběru kandidáta na post předsedy Komise musí Evropská rada přihlédnout k výsledkům evropských voleb. Aby kandidát na předsedu Parlamentem prošel, musí získat většinu hlasů všech poslanců, a nikoli pouze přítomných, jak tomu bylo dříve. Ač může EP předsedu Komise volit, není oprávněn jej odvolat. Do jmenování soudců ESD či Soudu první instance zapojen EP nebyl.

V parlamentních demokraciích je nejvýše postavený, přímo volený zastupitelský sbor zpravidla významným zdrojem demokratické legitimacy a odpovědnosti jiných vrcholných orgánů státní moci. V institucionální struktuře Unie, která není útvarem státního (federativního) typu, určité prvky takového státního útvaru ale přesto vykazuje, se vliv přímo voleného EP tomuto modlu postupně zčásti přibližuje. EP se nikterak nepodílí na složení Evropské rady a Rady, jež je plně věcí vnitrostátního uspořádání jednotlivých členských států. Rada ministrů bývá někdy označována za orgán kvazi-zastupitelského typu, tvořeny delegovanými reprezentanty, její postavení je s postavením EP přinejmenším rovnocenné. EP se rovněž nepodílí na jmenování soudců Evropského soudního dvora. EP je konzultován před jmenováním členů Výkonné rady Evropské centrální banky a členů Účetního dvora. Volí na dobu svého funkčního období nezávislého veřejného ochránce práv.

21.3.6 Evropská komise

Evropská komise (EK) je formálně permanentní, kolektivní, nezávislou strážkyní zájmů evropské integrace a smluv. Podle aktuálního znění zakládacích smluv **má podporovat „obecný zájem Unie“** a za tím účelem vyvíjet vhodné iniciativy. Především se to projevuje v zásadním právu Komise předkládat návrhy právních aktů, přičemž nejdůležitějším právním aktem jsou tzv. **legislativní akty**, které jsou přijímány společně Evropským parlamentem a Radou, a které mohou být přijaty pouze na návrh Komise (pokud výjimečně v zakládacích smlouvách není stanoveno jinak). V případě komise **nejde již o mezivládní, ale o nadnárodní orgán**. Komise je výkonným orgánem, který je určitým předobrazem evropské vlády. Odlišuje se od Rady, která

je strážkyně zájmů členských států, i od Evropského parlamentu, který je ochráncem zájmů občanů. Sídlem Komise je Brusel. Část aparátu pracuje v Lucemburku.

Komise se skládá z **komisařů a předsedy Komise** ustavených na pětileté funkční období. Komise, která byla jmenována po nabytí platnosti Lisabonské smlouvy, tedy na období 1. 12. 2009 až 31. 10. 2014 se skládá z jednoho státního příslušníka každého členského státu. To platí i pro předsedu a Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je vždy ze své funkce místopředsedou Komise. Toto pravidlo se změní od 1. listopadu 2014. Komise se zmenší a bude po tomto datu mít takový počet členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států. Evropská rada však může jednomyslně změnit tento počet svým rozhodnutím. K členům Komise se i od roku 2014 počítá předseda a Vysoký zástupce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Členové Komise budou od 1. 11. 2014 vybíráni podle rotačního systému. Každá následující Komise musí být složena tak, aby uspokojivým způsobem vyjadřovala demografické a geografické spektrum všech členských států.

Předseda Komise je odpovědný za směřování Komise. Stanoví hlavní směry činnosti, v jejichž rámci musí Komise plnit své úkoly. Jmenuje místopředsedu z okruhu komisařů, kromě Vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který je místopředsedou Komise automaticky z ustanovení smluv. Rozdělení působností mezi komisaře je dalším úkolem předsedy Komise.

Členové Komise mají být vybíráni na základě svých schopností a svého nasazení pro Evropu, musí poskytovat plnou záruku své nezávislosti. Obsazení Komise se uskutečňuje tak, že nejprve je ustaven předseda Komise (kandidáta navrhuje Evropská Rada Evropskému parlamentu, přitom respektuje výsledek posledních voleb do EP, EP volí předsedu Komise většinou svých členů). Návrh osobností ke jmenování za členy Komise předkládá Rada (navrhuje seznam, který sestaví v dohodě se zvoleným předsedou). Kandidáti Komise (její předseda, Vysoký komisař Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku a ostatní členové Komise) jsou jako celek schvalováni Evropským parlamentem. Jestliže Evropský parlament vyjádří se složením budoucí Komise svůj souhlas, rozhoduje o jejím jmenování Evropská rada kvalifikovanou většinou.

Komise má fungovat nezávisle. Pokyny ze strany vlád, orgánů EU nebo institucí apod. nejsou přípustné, nelze je vyžadovat ani přijímat. Komisaři se musí zdržet jakéhokoliv jednání, které je neslučitelné s jejich úřadem. Členské státy jsou povinny respektovat nezávislost členů Komise a nesmějí se pokoušet ovlivňovat komisaře při plnění jejich úkolů. Členové Komise nesmějí během svého mandátu vykonávat žádnou výdělečnou nebo bezplatnou profesionální činnost. Členové Komise se zavazují, že nejen během funkčního období, ale i po jeho ukončení, budou plnit povinnosti

plynoucí z jejich postavení. Dodržování těchto povinností může být sankcionováno Evropským soudním dvorem.

Vymezení **pravomocí** Komise není souhrnně upraveno. Pravomoc komise lze podle literatury rozdělit na:

- a) *kontrolní (dohled nad dodržováním zakládacích smluv)*. Komise je „strážkyní smluv“, garantem společných zájmů členských států EU, vyjádřených v zakládacích smlouvách. Základním úkolem Komise je proto dbát na dodržování zakládacích smluv a právních aktů ostatními orgány, členskými státy, občany a dalšími subjekty. Pro ty účely má právo na informace a také právo tyto informace v mezích stanovených Smlouvami a Radou ověřovat (i na místě). Může podat žalobu proti členskému státu, který unijní právo porušuje, a sankcionovat soukromé subjekty porušující unijní pravidla hospodářské soutěže. Komise o činnosti Společenství každoročně vydává výroční zprávu měsíc před zahájením zasedání Evropského parlamentu.
- b) *legislativní*. Přestože je komise exekutivním orgánem, je oprávněna k legislativní činnosti. Komise má *iniciativní pravomoc*, která spočívá v dominantní pravomoci předkládat návrhy legislativních aktů Radě EU (otevírá legislativní proces, proto se zde někdy nazývá jako „dveřník“) a také v právu předkládat připomínky a stanoviska. Rada EU přijímá právní akty zásadně na návrh Komise. Rada o návrh může jen požádat a má právo rozhodnout bez návrhu Komise jen výjimečně. Odhaduje se však, že pouze 5-10 % legislativních návrhů Komise vzniká bez podnětu z vnějšku. Komise má právo vzít v rámci unijního legislativního procesu před jeho završením zpět ty návrhy, které by Rada EU nebo Evropský parlament modifikovaly způsobem pro Komisi nepřijatelným (tím může bránit tvorbě „legislativních přílepků“). Komise v mezích pověření Radou sjednává obsah vnějších smluv EU (jde o tzv. *delegovanou normotvornou pravomoc*). Komise není oprávněna měnit základní rámec evropské integrace - unijní primární právo. Zde může dát podnět kterýkoli členský stát i stát usilující o vstup do EU.
- c) *Výkonnou pravomoc* – jednak přímo na základě Smluv, jednak z udělení Rady k provedení právních aktů přijatých Radou. Rada přijme základní pravidlo a Komise k němu vydává prováděcí předpis. Komise vydává a uskutečňuje rozpočet a spravuje programy.
- d) *pravomoc ve vnějších vztazích*. Komise navrhuje Radě sjednání vnějších smluv a z jejího pověření obsah smluv také sjednává. Je také zapojena do provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Má tak i roli v implementaci některých politik.

Komise má nejrozsáhlejší podpůrný aparát ze všech institucí EU (přes 30000 osob), který jí dává unikátní vyjednávací a analytický potenciál, stejně jako procesní bariéry proti vlivu členských států, zakotvené ve zřizovacích smlouvách (faktická neodvolatelnost jednotlivých komisařů, neveřejnost rozhodování v kolegiu EK (Šlosarčík a kol., 2013, s. 65 a násl.)). Po organizační stránce se aparát Komise dělí zejména na generální ředitelství, služby Komise, kabinety komisařů a ostatní specializované útvary.

21.3.7 Evropský soudní dvůr (ESD)

ESD (Court of Justice) je vrcholným orgánem soudního přezkumu dodržování práva ES. Jeho posláním je zajistit dodržování práva při výkladu a provádění zakládacích smluv, což zahrnuje nejen primární právo, ale také právní akty. Dodržování práva Unie zajišťuje Soud jak vůči orgánům EU, tak i členským státům a nepřímo i vůči státním příslušníkům těchto států.

Sídlem ESD je Lucemburk. Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států na dobu 6 let. Podmínkou pro jmenování je státní příslušnost členského státu. Evropský soudní dvůr se skládá z 27 soudců. Soudcům jsou poskytnuty záruky nezávislosti – jsou neodvolatelní, nadáni imunitou (imunita může být zrušena ESD zasedajícím v plénu). Soudci nemohou zastávat jinou politickou nebo správní funkci. Nemohou kromě výjimečného souhlasu Rady vykonávat jiné povolání placené či neplacené. Nesmějí se účastnit rozhodování v žádné věci, v níž dříve byli angažováni jako úředníci, poradci nebo advokáti jedné ze stran nebo o níž dříve rozhodovali jako členové tribunálu Komise nebo z jiného důvodu.

Soudu napomáhají generální advokáti. K soudu byl přiřčen Soud první instance, který byl zřízen za účelem odlehčení Soudu od případů jednodušších nebo administrativně či ekonomicko-analytický náročnějších. Jmenování soudců tohoto soudu se řídí podobnými zásadami jako u soudců ESD.

21.3.8 Účetní dvůr

Účetní dvůr (Court of Auditors) je kolektivním orgánem vnější finanční kontroly Unie. Jeho sídlo je v Lucemburku. Skládá se z tolika členů, kolik je členských států, jmenovaných na 6 let Radou po konzultaci Evropského parlamentu. Jsou vybírání z členů nebo bývalých členů obdobných institucí existujících na úrovni členských států. Jejich nezávislost je zajištěna obdobně jako u soudců Soudu. Účetní dvůr má svého předsedu, kterou je volen na tři roky.

Účetní dvůr je kolektivním orgánem, přijímá jako celek stanoviska a správy. Každý člen dvora je pověřen kontrolami v určité specifické oblasti.

Účetní dvůr kontroluje hospodaření Unie, byl proto přezdíván jako „finanční svědomí ES“. Nově kontroluje též výdaje na zahraniční politiku a vnitřní věci. Předmětem kontroly jsou všechny příjmy a výdaje EU, ať rozpočtové či nikoliv. Kritériem kontroly je soulad s právem a hospodárnost. Dvůr nekontroluje pouze orgány EU, ale i ty finanční aspekty hospodaření EU, které se nacházejí na území členských států i využití prostředků rozpočtu EU ve třetích státech. Má rozsáhlé vyšetřovací pravomoci vůči všem orgánům ES i členských států, jakož i fyzickým a právnickým osobám, včetně kontroly na místě a úplného přístupu k dokumentům.

21.3.9 Výbor regionů

Výbor regionů (Committee of the Regions) je poradním orgánem, který je složený ze zástupců regionálních a místních vlád. Byl vytvořen teprve Maastrichtskou smlouvou. Sídlem Výboru regionů je v Bruselu. Plenární zasedání výboru se koná nejméně 5 x ročně. Jeho vytvoření bylo vedeno snahou respektovat regionální a místní identity v rámci EU a zapojit je do tvorby a realizace politiky EU v různých oblastech. První schůze Výboru proběhla v březnu 1994.

Úkolem tohoto Výboru je hlídat princip subsidiarity a jeho využívání a bránit tak centralizovanému způsobu rozhodování v rámci Unie i jejích členských zemí. Výbor nemá rozhodovací pravomoc, je to pouze konzultativní orgán. Pravomoci Výboru regionů spočívají ve vydání stanovisek na návrh nebo z vlastní iniciativy, a to v rámci obligatorních, nebo fakultativních konzultací. Obligatorně je konzultován Radou nebo Komisí v oblasti přeshraniční spolupráce, aktivit k povzbuzení vzdělávání, kultury, zdravotnictví, dopravy, telekomunikačních a energetických transevropských sítí, akcí v rámci hospodářské a sociální soudržnosti, fondu soudržnosti a aktivit strukturálních fondů. Fakultativní konzultace na návrh Rady, Komise, nebo Evropského parlamentu nastává, kdykoliv to tyto orgány uznají za vhodné. Výbor sám pak může na základě své iniciativy podávat vlastní stanoviska v záležitostech týkajících se měst a regionů, jako například zemědělství nebo ochrana životního prostředí.

Počet členů výboru nesmí překročit 350 členů. Výbor je složen z členů zastupujících místní a regionální orgány a náhradníků, národních delegací, politických skupin a tematických komisí. Komise zkoumají návrh, který jim byl podán ostatními institucemi ke konzultaci, a sestavují návrh stanoviska, ve kterém zdůrazňují jak shodu s původním návrhem, tak i případné změny, které je na daném návrhu zapotřebí přijmout před jeho schválením.

Lisabonská smlouva potvrzuje status a politickou úlohu Výboru regionů - přináší tyto změny:

- Soudnímu dvoru svěřuje pravomoc rozhodovat o žalobách podaných Výborem regionů na ochranu jeho práv.
- Výbor regionů má mít možnost podávat žaloby týkající se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem.
- Prodloužení funkčního období členů ze 4 na 5 let.

21.3.10 Kodaňská (přístupová) a maastrichtská konvergenční kritéria

V červnu 1993 uznala Evropská rada na svém zasedání v Kodani právo zemí střední a východní Evropy vstoupit do Evropské unie po splnění tří kritérií:

1. politického: stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování menšin;
2. hospodářského: fungující tržní hospodářství;
3. zavádění *acquis*: věrnost politickým, hospodářským a měnovým cílům Unie.

Tato vstupní kritéria byla potvrzena v prosinci roku 1995 na zasedání Evropské rady v Madridu, která zdůraznila důležitost přizpůsobení administrativních struktur v jednotlivých kandidátských zemích tak, aby byly vytvořeny podmínky pro postupnou, harmonickou integraci. Přesto si Unie vyhrazuje právo rozhodnout, kdy bude připravena přijmout nové členy. Od roku 1998 byl tato kritéria předmětem pravidelného hodnocení Evropské komise. V tomto roce bylo vyjednáno Radou s každou kandidátskou zemí (kromě Kypru, Malty a Turecka) tzv. **přístupové partnerství**. Přístupová partnerství koordinují pomoc Evropského společenství zemím střední a východní Evropy a stanovují priority pro každou oblast při adaptaci legislativy Společenství (*acquis*). Na základě přístupového partnerství každá země vypracovala podrobný program pro převzetí *acquis* Společenství, podle něhož následně organizovala realizaci uvedených priorit. Program obsahoval závazné lhůty a určení potřebných lidských a finančních zdrojů. Komise i příslušné země tyto programy i celá přístupová partnerství čas od času upravují. Přístupová partnerství zajišťovala podporu při realizaci dalších předvstupních nástrojů – uplatnila se při společném hodnocení střednědobých priorit hospodářské politiky, paktu proti organizovanému zločinu, národních rozvojových plánů a jiných odvětvových programů nutných k účasti ve strukturálních fondech po přistoupení a k realizaci cílů ISPA (Nástroj předvstupní strukturální politiky) a SAPARD (Zvláštní předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova). Byly také východiskem při vypracování akčních plánů

na zvýšení administrativních a soudních kapacit v kandidátských zemích.¹²⁹

K zajištění udržitelné směřitelnosti nutné pro dosažení hospodářské měnové unie (HMU) stanovuje smlouva o EU **pět konvergenčních kritérií**, která musí být splněna každým členským státem předtím, než může vstoupit do třetí fáze HMU. Komise a Evropská centrální banka (ECB) vypracovávají zprávu o tom, zda jsou kritéria splněna. Konvergenční kritéria jsou:

- a) Rozpočtový deficit nesmí překročit 3 % HDP. Celkový vnitřní dluh nesmí překročit 60 % HDP. Udržení cenové stability a průměrná míra inflace, která je po dobu jednoho roku blízká míře inflace tří členských států, jež v této oblasti dosáhly nejlepších výsledků (nesmí o více než 1,5 % přesáhnout míru inflace tří nejúspěšnějších států).
- b) Dlouhodobé úrokové míry nesmí o více než dva procentní body přesáhnout míry tří nejúspěšnějších členských států s nejnižší mírou inflace.
- c) Členská země musí po dobu posledních dvou let dodržovat stanovené rozpětí své měny v Evropském měnovém systému bez devalvace.

Konvergenční kritéria mají zajistit vyvážený hospodářský vývoj v rámci hospodářské a měnové unie (HMU), který by zabránil vzniku jakéhokoli napětí mezi členskými státy. První dvě kritéria vztahující se k vnitřnímu dluhu a k rozpočtovému deficitu musí být dodržována i po vstupu do třetí fáze HMU (1. ledna 1999). **Pakt stability** s tímto cílem byl přijat na zasedání Evropské rady v Amsterdamu v červnu 1997.

Smlouva určuje, že HMU bude realizována ve třech etapách:

1. první etapa (1. červenec 1990 až 31. prosinec 1993): volný pohyb kapitálu mezi členskými státy, užší spolupráce hospodářských politik a užší spolupráce mezi centrálními bankami;
2. druhá etapa (1. leden 1994 až 31. prosinec 1998): konvergence hospodářských a měnových politik členských států (k zajištění cenové stability a zdravých veřejných financí);
3. třetí etapa (od 1. ledna 1999): založení Evropské centrální banky, zafixování směnných kursů a zavedení jednotné měny.

¹²⁹ Blíže k politice rozšiřování na příslušné webové stránce Komise - http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/index_en.htm (přístupeno 16. 10. 2008). Dosud jsou přístupné také zprávy o pokroku postkomunistických zemí, které se staly členy EU v roce 2004 - konkrétně zde: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_1998_en.htm (přístupeno 16. 10. 2008).

21.3.11 Evropský systém orgánů finančního dohledu (ESFS)

V souvislosti s finančním vývojem v roce 2008 a 2009 byla Evropskou komisí navržena a po určitých modifikacích realizována koncepce vytvoření Evropského finančního dozoru (ESFS). V současnosti tento systém zastřešují 2 pilíře:

- Evropskou radu pro systémová rizika (European Systemic Risk Council; ESRC). Její úloha je – za předsednictví prezidenta Evropské centrální banky - následující:
 - » shromažďovat a analyzovat všechny informace důležité pro sledování a vyhodnocování potenciálních hrozeb pro finanční stabilitu, které vznikají v důsledku makroekonomického vývoje a vývoje uvnitř finančního systému jako celku,
 - » identifikovat tato rizika a stanovit pořadí jejich důležitosti,
 - » vydávat varování před riziky v případě, že se rizika jeví jako významná,
 - » v případě nutnosti vydávat doporučení ohledně opatření, která by se měla přijmout v reakci na zjištěná rizika,
 - » sledovat plnění opatření požadovaných na základě varování a doporučení a
 - » efektivně působit jako prostředník mezi MMF, FSB a protějšky ze třetích zemí.
- Evropský systém orgánů finančního dohledu (European System of Financial Supervisors; ESFS).
 - » ESFS se má stát funkční evropskou sítí se sdílenými a vzájemně se posilujícími odpovědnostmi. Na úrovni EU ho mají zastřešovat tři nové evropské orgány dohledu:
 - » Evropský orgán pro bankovníctví (EBA),
 - » Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a
 - » Evropský orgán pro cenné papíry (ESA).
 - » Každý z těchto orgánů měl mít právní subjektivitu.

Zmíněné instituce zahájily svou činnost od začátku roku 2011.

21.3.12 Nadnárodní regulační rámec a evropské právo a evropské správní právo jako jeho specifický příklad

Normativní rámec představuje speciální formu vlivu mezinárodních a nadnárodních organizací na reformu a činnost veřejné správy. Promítá se především do nadnárodních charakteristik některých organizací. V této části studijního textu budou shrnuty charakteristiky evropského práva jako specifického normativního rámce (a to v jeho užším a širším smyslu), který dopadá na systémy veřejné správy členských zemí a do určité míry i zemí, které usilují o členství v EU.

Evropská unie je nejenom hospodářským a politickým, ale také právním a správním společenstvím, a v tomto smyslu se vymezuje i prostor tvorby, implementace a kontroly společných a koordinovaných správních politik členských států Evropské unie. Evropská unie však nedisponuje legislativní pravomocí pro úpravu společných základů nebo obecného právního rámce správního řízení či jednotlivých administrativních procedur, pokud výkon této veřejnoprávní činnosti není svěřen do výlučné působnosti orgánů EU. Výkon evropské veřejné správy obstarávají zpravidla správní orgány členských států, které jsou organizačně součástí veřejné správy daného státu, ale funkčně představují součást správy EU. Není to ovšem tak, že by jim taková úloha byla z moci EU delegována v nějakém schématu nadřízenosti a podřízenosti, jsou však povinny plnit závazky ze smluv EU. Národní správní systémy jsou relativně autonomní. Členské státy jsou zavázány spravovat věci veřejné tak, aby byly naplněny cíle a úkoly Unie. V oblastech tzv. společné kompetence jsou navíc členské státy povinny zdržet se všeho, co by ohrožovalo účinnost realizace společných správních politik (Pomahač, In Pomahač a Vidláková, 2002, s. 46 - 56).

Za „**evropské právo**“ (v užším smyslu) bylo považováno právo Evropských společenství (tzv. **právo komunitární**) a právo Evropské unie (tzv. **právo unijní**). Po přijetí lisabonské smlouvy již literatura hovoří o „**pramenech evropského práva**“ a „**evropském právu**“. Evropské právo je považováno za zvláštní autonomní právní řád, který je odlišný jak od právních řádů členských států, tak od práva mezinárodního. Upravuje organizaci, kompetence a činnost Evropských společenství a Evropské unie a je tvořeno smlouvami, na kterých jsou společenství založena (v tomto případě jde o tzv. primární právo), dále tzv. odvozeným (sekundárním) právem, judikaturou Soudu Společenství a také obecnými principy práva Společenství. Dříve bylo „unijní právo“ vymezováno jako dynamicky se rozvíjející oblast, kterou předvídá Smlouva o EU (SEU) a rozvíjí zejména Amsterodamská smlouva a do které patří mezinárodní smlouvy, rozhodnutí Evropské rady, společné akce, společné postoje, rámcová rozhodnutí a jiné právní akty. Unijní právo bylo považováno za soubor právních norem, které měly základ v těch ustanoveních SEU, která pouze nemodifikovala komunitární

(zejména zakládací) smlouvy, ale stála obsahově mimo ně. **Primární unijní právo upravovalo** koordinaci zahraniční, bezpečnosti, vnitřní politiky a justice (Tichý, Arnold a kol., 2006). V současnosti se hovoří **o pramenech předlisabonského unijního práva** (Tichý, Arnold a kol., 2011, 256).

Blíže viz též text k pramenům správního práva.



Otázky a úkoly:

- Co je podstatou evropské integrace?
- Uved'te 3 příklady společných a koordinovaných evropských politik. Jaké jsou odlišnosti těchto dvou oblastí evropských politik a do které z těchto oblastí patří evropský vliv na veřejnou správu členských států?
- Co požadovala tzv. Maastrichtská kritéria a proč? Kdy byla stanovena?
- Co je podstatou tzv. Paktu stability a růstu?
- Co je podstatou tzv. kodaňských kritérií a kdy byla stanovena?
- Jaké základní instituce EU znáte?
- Jaké funkce jsou přiznány Evropské radě?
- Jaké funkce jsou přiznány Evropskému parlamentu? Čím se liší například od Parlamentu ČR?
- Jaký je vztah Evropské rady a Rady EU?
- Co je podstatou nadnárodního charakteru Evropské komise? Jaké jsou kompetence této instituce (shrňte)?
- Jaké jsou funkce Účetního dvora?
- Jaké jsou kompetence Evropského soudního dvora?
- Jaký typ evropské instituce představuje Výbor regionů? Jakými funkcemi je tento výbor nadán? Má rozhodovací kompetence?
- Vysvětlete funkci a nástroje Evropský finanční dohled (využijte podkladu v elektronické čítance k přednášce, případně dalších informací z internetu apod.)
- Vysvětlete podstatu evropského práva a jeho prameny.
- Jaké aktuální problémy řeší EU?
- Jaký je váš názor na přínos a problémy evropské integrace?

Použitá literatura:

- BEVIR, M., HALL, I. Global Governance. In *The SAGE Handbook of Governance*. Sage, 2011, s. 352-366.
- EUROPEAN COMMISSION. Financial supervision, online, <http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm> (přistoupeno 4. 11. 2011)
- EUROSKOP.CZ. Fondy EU, online <<http://www.euroskop.cz/74/sekce/strukturalni-fondy/#obsah>> (přistoupeno 16. 10. 2008).
- Informace na webových stránkách mezinárodních organizací, na které odkazují poznámky v textu.
- KACOWICZ, A. M. Global Governance, International order, and world order. In *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2011., s. 688 a násled.
- MAKARIUSOVÁ, R. Transformace světového řádu : Aktéři a globální vládnutí. Plzeň, Aleš Čeněk, 2010.
- MARX, A. Global governance and the certification revolution types, trends and challenges (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 53, online, November 2010).
- McCORMICK, J. *Understanding The European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.
- MINISTERSTVA VNITRA. Mezinárodní spolupráce ve veřejné správě, online <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/mezinaro/zahr_pro.html> (přistoupeno 16. 10. 2008).
- MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. Program Phare v ČR úspěšně ukončen, online (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/tiskove_zpravy_29897.html?year=2007) (přistoupeno 16. 10. 2008).
- OECD. SIGMA PAPERS: No. 27 - EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION, OECD, 1999.
- PIKNEROVÁ, L., NAXERA, V. Úvod. Globální vládnutí - Vybrané problémy. Plzeň, Aleš Čeněk, s. r. o., 2011, s. 11 - 15.
- POMAHAČ, R., WIDEMANNOVÁ, M. Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha: VŠE 2003.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002, Kapitola 5 – Evropský správní prostor, s. 46 – 56.
- ŠLOSARČÍK, I., KASÁKOVÁ, Z. A KOL. *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada, 2013.
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck 2006.
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- WOUTERS, J., HACHEZ, N., SCHMITT, P. Managerial accountability: What impact on international organisations' autonomy? (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 43, online, March 2010).
- WOUTERS, J., KERCKHOVEN, S. V. The OECD and the G20: An ever closer relationship? (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 71, online, July 2011).
- WOUTERS, J., GERAETS, D. The G20 and informal international lawmaking (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 86, online, March 2012).
- WOUTERS, J., KERCKHOVEN, S. V., ODERMATT, J. THE EU AT THE G20 AND THE G20'S IMPACT ON THE EU (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 93, online, May 2012).

Seznam klíčových slov, které mohou být předmětem testování

Role mezinárodních a nadnárodních organizací v reformě veřejné správy
OSN a jeho řízení
OSCE, NATO
OECD
Council of Europe
EU, její základní orgány a instituce, funkce evropského práva

Veřejná správa

prof. PhDr. František Ochrana, DrSc., Ing. Milan Jan Půček, Ph.D.,
Ing. David Špaček, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v roce 2015
1. vydání, 2015