

## XIII. Zaměstnanci veřejné správy

### a) Vymezení pojmu

Fungování každého organizovaného systému je v mnoha ohledech závislé na lidech, kteří v něm vykonávají jednotlivé činnosti, tvořící ve svém souhrnu náplň poslání a funkce tohoto systému. Vzhledem k tomu se musí správní věda věnovat také personální problematice v oblasti veřejné správy.

Zaměstnanci veřejné správy představují tradičně specifickou skupinu, odlišující se od osob, které působí v soukromé sféře. Je tomu tak proto, že je s nimi spjat výkon veřejné správy, jejich zaměstnavatelem je nositel veřejné správy (zejména stát a obce), zvláštní jsou i formy, v nichž jsou při výkonu svých činností organizováni. V jistém smyslu lze říci, že vůči veřejnosti mnohdy stát přímo personifikují, vzhledem k tomu, že v některých případech se mohou podílet na tvorbě státní vůle.

Tyto skutečnosti vedly k tomu, že v období od konce 18. do poloviny 19. století se postupně, v návaznosti na trendy ještě starší, konstituoval mezi státem a jeho úředníky zvláštní poměr veřejnoprávní povahy (nikoli tedy smluvní jako ve sféře soukromé), který byl označen jako veřejná služba. Z hlediska právního je podstatné, že služební poměr nevznikal smlouvou, jako tomu bylo, resp. dosud je, v oblasti mimo sféru veřejné správy, ale správním aktem.

Mimo uvedeného významu se výraz veřejná služba vžil také pro označení osob, které se nalézaly v tomto poměru, jakož i činností, které vykonávaly.

Institut veřejné služby, ve smyslu vztahu mezi státními, případně jinými veřejnými zaměstnanci na straně jedné a státem či dalšími subjekty veřejného práva na straně druhé, u nás prakticky zanikl po únoru 1948 a toliko sporadicky byly některé jeho prvky zachovány pokud šlo o vojáky z povolání, příslušníky tehdejšího Sboru národní bezpečnosti a Sboru nápravné výchovy. Všichni ostatní státní zaměstnanci byli převedeni do pracovního poměru. Tento stav přitom trvá v zásadě i v současnosti, třebaže je všeobecně označován jako nevyhovující.

Celkově přitom panuje shoda v tom, že osoby, které jsou zaměstnány ve veřejné správě mají podléhat zvláštnímu právnímu režimu jak pokud jde o podmínky, za nichž se mohou stát veřejnými zaměstnanci, tak i co do jejich práv, povinností a odpovědnosti, způsobu vzniku, průběhu a zániku služebních vztahů.

Obecně se rozlišují tři základní systémy veřejné služby:

- tzv. spoils system (systém kořisti) vycházející z koncepce, že strana, které zvítězila ve volbách má právo obsadit také místa ve správě svými členy či stoupenci. Uplatňován byl zejména v USA avšak jen do konce 80. let minulého století, kdy byl jako nevyhovující zrušen. Důsledkem jeho realizace totiž byly rozsáhlé personální změny, k nimž docházelo v relativně krátkých časových intervalech, což vedlo k labilitě celého aparátu a vyvolávalo

pocity nejistoty úředníků a jejich závislosti na politických poměrech. Některé jeho prvky se ovšem nadále fakticky projevují i v systému kariérním;

- merit system je charakteristický tím, že vychází z funkčního místa, na které je zaměstnanec přijímán bez ohledu na svoji předchozí profesní dráhu. Takových funkčních míst je značný počet a předpokládají vysoký stupeň specializace. Důraz je kladen na vzdělání, schopnosti a znalosti uchazeče, resp. úředníka. Zaměstnání ve veřejné správě není chápáno jako doživotní kariéra, tento systém naopak předpokládá a současně také umožňuje horizontální případně i vertikální mobilitu mezi soukromou a veřejnou sférou. K jeho výhodám je dále počítán fakt, že klade menší nároky pokud jde o náklady na vzdělání veřejných zaměstnanců; hlavní nevýhodou je, že nezajišťuje dostatečnou stabilitu státního aparátu;
- kariérní systém vychází především z principu tzv. definitivy. Jeho podstata spočívá v tom, že zaměstnanci je právně zaručeno setrvání na místě, na které byl přijat a dále zajištěn, při splnění určitých kritérií (např. dosažení předepsaného stupně vzdělání a v závislosti na délce konání veřejné služby), služební postup. Získá-li tedy občan místo ve veřejné správě nemůže být propuštěn, kromě případů postihu za porušení povinností, má garantován služební postup a s ním spojené ohodnocení, jakož i nároky na zabezpečení v případě nemoci a po odchodu do důchodu.

Tento systém se uplatňuje tradičně ve většině evropských zemí. Předpokládá, že ti, kteří nastupují do zaměstnání budou mít všestrannější orientaci a specializovat se budou teprve v průběhu svojí kariéry. Jeho důležitým rysem je, že zaměstnání ve veřejné správě je chápáno jako celoživotní. Mění-li proto lidé místa, pak povětšinou jen v rámci veřejné správy. K výhodám kariérního systému náleží vysoká stabilita zaměstnanců, jejich loajalita a profesionalita. Za jeho hlavní slabinu se považuje, to že vytváří nebezpečí byrokratizace veřejné správy, působí, že není pružná a úředníci nejsou ochotni přizpůsobovat se měnícím poměrům.

## **b) Formy veřejné služby**

Veřejná služba, jakožto pracovní činnost bývá rozlišována podle následujících kritérií:

- V první řadě je to vzhledem ke způsobu ustavování do funkce. Tím může být jmenování, uzavření smlouvy nebo volba. Jmenování je jednostranný správní akt, jímž je uchazeč přijat na místo ve veřejné správě. Naproti tomu smlouva je aktem dvoustranným, shodný projev vůle uchazeče a zaměstnavatele. V některých případech je nejprve dohodou uzavřen pracovní poměr a následně je dotýčný jmenován do příslušné funkce. Zde pak jmenování nemá povahu správního aktu, protože vlastním základem pracovního poměru je dohoda. Nejméně častým způsobem ustanovování do funkce je volba, která bývá uplatňována prakticky pouze v některých oblastech územní a zájmové samosprávy.
- Podle způsobu trvání činnosti se rozlišuje činnost vykonávaná na dobu určitou (dočasnou) a neurčitou (trvale). Ve veřejné správě se předpokládá trvalost výkonu činností, kromě volených funkcí v samosprávě, kde dochází k periodickému obměňování osob v závislosti na volebním období.
- Konečně je to hledisko způsobu výkonu funkce. Veřejnou funkci lze vykonávat mimo svoji hlavní činnost jako dobrovolnou nebo čestnou. Zvláště pak poslední zmíněná forma má ovšem ve veřejné správě jen malé uplatnění, vzhledem k nárokům na profesionalitu a soustavnost výkonu funkcí.

..Další možností je, že zaměstnanec veřejné správy vykonává činnost na základě pracovní smlouvy. Tato forma přitom může být buď výlučná, resp. převažující, takže z hlediska vzniku, změn a zániku pracovního poměru není rozdíl mezi veřejnou správou a soukromou sférou (tak je tomu ve většině případů v České republice) nebo převažující,

část zaměstnanců pracuje na základě smluvního poměru, další jsou přijímáni na základě správního aktu.

Konečně přichází v úvahu úprava, podle níž je zaměstnanec veřejné správy ve speciálním (tj. veřejnoprávním) poměru ke státu či jinému subjektu veřejné správy.

V zásadě se mohou uvedená kritéria uplatnit v každém z uvedených základních forem veřejné služby. Současně ovšem bývají některé z nich pro určité systémy charakteristické. Např. v kariérním systému se nejvíce uplatňuje veřejnoprávní úprava poměru zaměstnance vůči státu, u meritního systému jsou činnosti vykonávány na dobu určitou atd.

### **c) Předpoklady k výkonu veřejné služby**

Právní předpisy demokratických států i příslušné mezinárodní smlouvy zakotvují, že jedno ze základních, resp. politických práv, také rovnost přístupu k funkcím ve veřejné správě. Současně umožňují, aby si státy stanovily určité podmínky pro přijetí do veřejné služby, které ovšem musí být rovné a nediskriminující.

Katalog těchto podmínek bývá různě rozsáhlý. Zpravidla mezi ně patří: státní občanství, plná způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, určité vzdělání, případně i věk a zvláštní podmínky platné jen pro některé veřejné zaměstnance.

V plném rozsahu jsou přitom tyto požadavky vztahovány pouze na určitou skupinu zaměstnanců veřejné správy. Negativně ji lze vymezit tak, že se nejedná o pomocný a užný personál, který se nepodílí na vlastní, zejména rozhodovací činnosti příslušného úřadu.

Požadavek státního občanství plyne z toho, že občané mají vůči státu speciální povinnosti, především závazek věrnosti. Dalším důvodem je potřeba ochrany některých veřejných zájmů. Na druhé straně však postupně státní občanství, jakožto kritérium získání zaměstnání ve veřejných službách na významu. Podstatné změny přináší hlavně k nadstátním integračním seskupením jakým je Evropská unie, v nichž mohou získat rovné členských států zaměstnání v každém jiném státě. Běžně také bývají jako poradci zaměstnáváni např. zahraniční experti.

Plná způsobilost k právním úkonům je samozřejmý předpokladem pro zastávání těchto funkcí ve veřejné správě, kde se rozhoduje a případně je uplatňována také odpovědnost. Kromě toho souvisí i fakt, že na příslušná místa mohou být přijímány pouze osoby zletilé, přičemž k tomu, že osoby mladistvé plnou způsobilost k právním úkonům nemají.

Bezúhonnost bývá chápána v užším a širším slova smyslu. Předně se jí rozumí absence trestné činnosti, aby dotyčný nebyl pravomocně odsouzen soudem (tzv. trestní záchovalost). Širším pojetím představuje bezúhonnost navíc státoobčanskou spolehlivost, důvěryhodnost a řádný způsob života. Pro potřeby veřejné správy přichází v úvahu širší pojetí bezúhonnosti.

Požadavek vzdělání souvisí s profesionální úrovní úřednictva. Vyjadřován bývá tím, že příslušné místo je možno obsadit pouze osobou, která získala stanovené vzdělání, přičemž nižší vzdělání bývá někdy kompenzováno určitou dobou praxe ve veřejné službě nebo jinými způsoby. Jindy je ovšem praxe určitého druhu a délky ještě dalším, samostatným požadavkem, případně i podmínkou k přijetí do veřejné služby.

Požadavek závislosti na tradicích země, povaze úkolů daného úřadu, konkrétnímu místu, v rámci hierarchie úřadu a dalších okolnostech může být požadováno všeobecné (tzv. univerzální) nebo naopak vysoce specializované vzdělání. Jako zásada platí, že u

vedoucích funkcí se kladou nároky spíše na všeobecný přehled, schopnost řídit a vést lidi, zatímco u výkonných, liniových míst jde zejména o odborné znalosti určité problematiky.

Zvláštní, obvykle přísnější podmínky, bývají stanoveny pro některé speciální skupiny zaměstnanců jako jsou např. policisté, celníci a učitelé. V úvahu přichází např. prokázání zdravotního stavu, dosažení vyššího věku, zákaz členství v politických stranách apod.

Uvedené požadavky musí přitom existovat nejen v okamžiku, kdy se dotyčná osoba uchází o příslušné zaměstnání, ale po celou dobu jeho trvání.

## **d) Práva a povinnosti veřejných zaměstnanců**

Práva, povinnosti, případně také odpovědnost zaměstnanců veřejné služby mohou být zakotvena buď v obecném právním předpisu, platném pro úpravu pracovního poměru vůbec (např. zákoníku práce) nebo speciálním předpisu, který se vztahuje pouze na tyto zaměstnance (např. zvláštním zákoně o státní službě). Někdy bývají v obecném právním předpisu stanovena zvláštní práva a povinnosti veřejných zaměstnanců. Bez ohledu na povahu konkrétní právní úpravy, mají tito zaměstnanci ve srovnání se soukromou sférou určitá speciální práva a povinnosti.

Některé z těchto povinností souvisí přímo s předpoklady, které jsou požadovány pro vykonávání veřejné služby. Sem patří např. bezúhonnost a zachování apolitičnosti.

Z dalších je třeba zmínit povinnost plnit pokyny nadřízeného, resp. nadřízených, která plyne z hierarchických vztahů uplatňovaných ve veřejné správě. Nejedná se ovšem o povinnost absolutní, protože úředník nemusí, resp. dokonce ani nesmí splnit takový pokyn, který by byl v rozporu se zákonem, zejména pokud by zakládal skutkovou podstatu trestného činu. V takovém případě je povinen předložit záležitost dalšímu služebně nadřízenému.

Zaměstnanci ve veřejných službách mají uloženo zachovávat mlčenlivosti o úředních věcech. Tato povinnost se netýká pouze tzv. utajovaných skutečností, ale je širší. Spočívá v zákonem stanoveném zákazu sdělovat skutečnosti, o nichž se dozvěděli v souvislosti s výkonem svého zaměstnání. Rozsah takto chráněných skutečností bývá různý. Pro některé kategorie zaměstnanců platí absolutně (např. pro příslušníky informačních služeb), u jiných je jejich šíře upravena interními instrukcemi. Povinnost mlčenlivosti zásadně trvá i po skončení služebního poměru. Právní předpisy stanoví, podmínky za nichž lze této povinnosti zprostit.

Požadavek nestrannosti vyjadřuje v první řadě povinnost, aby zaměstnanci ve svojí činnosti, především rozhodovací, zachovávali nezúčastněnost a neutralitu jak vůči projednávané věci, tak i osobám, které v ní vystupují (tzv. stranám).

S plněním této povinnosti souvisí otázka apolitičnosti osob zaměstnaných ve veřejných službách. Původně byla chápána přímo jako zákaz jejich členství v politických stranách a u některých kategorií dokonce i vyloučení z účasti ve volbách.

V současné době vychází požadavek apolitičnosti z toho, že veřejná správa musí na jedné straně působit kontinuálně a bez ohledu na měnící se politické poměry, současně je respektován fakt, že provádí rozhodnutí, která byla přijata parlamentem a vládou, tedy orgány politické povahy.

Něpolitičnost pak vystupuje především jako neutralita veřejné správy, resp. jejich zaměstnanců vůči politickému dění. Tím je zajištěna nejen její stabilita, ale také rovnost ve vztazích správy k adresátům, o jejichž právech a povinnostech rozhoduje.

V moderních demokratických státech mají veřejní zaměstnanci, až na zákonem stanovené výjimky, právo být členy politických stran ba i vyjadřovat svoje politické přesvědčení, není však přípustné, aby zastávali funkce v politických stranách a veřejně za určitou stranu vystupovat. Vůbec je vyloučeno, aby se jejich politické postoje promítali do úřední činnosti.

Nepolitičností veřejné správy, resp. jejich zaměstnanců se rovněž rozumí stav, kdy není nikdo zvýhodňován a naopak diskriminován proto, že patří k určité politické straně. Veřejná správa musí fungovat stejně, bez ohledu na to, jaké je v dané chvíli konkrétní složení politické reprezentace. Předpokladem nepolitičnosti také je, aby neutralitu zachovávalo politické vedení státních orgánů zejména ministerstev, vůči zaměstnancům. V opačném případě hrozí vznik nestability, nejistoty a závislosti veřejných zaměstnanců na politických poměrech.

Požadavek, aby místa ve veřejné správě byla obsazována bez ohledu na členství v některé politické straně, ovšem neplatí pro vrcholné činitele jednotlivých orgánů (ministry případně jejich náměstky), kteří naopak zastávají místa na základě politických rozhodnutí (např. koaličních dohod).

Apolitičnost nelze ovšem chápat jako úplné oddělení správy od politického života. Takový stav, v moderní společnosti beztak prakticky nerealizovatelný, by totiž ve svých důsledcích musel vést k oslabení kontroly veřejné správy ze strany parlamentu i veřejnosti.

Předpokladem nestrannosti je též zákaz současného vykonávání funkcí, kterou nejsou slučitelné (např. v orgánu kontrolním a orgánu kontrole podléhajícím) a to nejen týměž zaměstnancem, ale i osobami jemu blízkými.

Z požadavku nestrannosti plyne i to, že zaměstnanci veřejné správy mají zakázáno podnikat či se na podnikání podílet, vyjímaje správy vlastního majetku.

Nestrannost zahrnuje konečně také zákaz přijímání darů a jakýchkoli výhod. Jeho smyslem je zabránit korupci, která patří k jevů nejzávažněji ohrožujícím řádné fungování mocenských orgánů.

Zaměstnanci veřejné správy mají dále povinnost zachovávat pravidla zdvořilosti, slušnosti a společenské etiky jak při výkonu povolání, tak i mimo něj. Tato povinnost znamená nejen dodržovat stanovená pravidla vůči těm, s nimiž přicházejí do úředního styku, ale i v soukromém životě.

K dalším povinnostem náleží zdržet se veřejné kritiky, která bývá někdy označována jako závazek loajality. Osoby zaměstnané ve veřejných službách nesmějí kritizovat, resp. zpochybňovat ty činnosti, které souvisejí s výkonem služby. Tato povinnost není v kolizi s právem na svobodu projevu, která může být v demokratických státech zákonem omezena, právě pokud jde o tento okruh zaměstnanců.

Některé kategorie státních zaměstnanců nemají navíc přiznáno právo na stávku za vzdové a sociální požadavky.

Veřejní zaměstnanci mají povinnost dodržovat právní předpisy, která plyne z jedné z nejdůležitějších zásad právního státu, jíž je zásada zákonnosti, jejíž realizace je tím současně zajišťována. V oblasti státní správy zahrnuje tento požadavek nejen dodržování zákonů a jiných obecně závazných právních předpisů, ale též interních norem.

Porušení kterékoli z uvedených povinností může naplnit skutkovou podstatu disciplinárního deliktu, za který lze uložit disciplinární sankci, v podobě napomenutí, veřejného trestu a v krajním případě i rozvázání pracovního, resp. služebního poměru.

Zvýšené povinnosti zaměstnanců veřejné služby musí být kompenzovány určitými výhodami. Mezi ně patří v prvé řadě sama definitiva. Přitom se uplatňuje zásada, že v

případě, když úředník přejde z jednoho místa ve veřejné službě na jiné, jsou mu veškeré výhody a práva zachována.

Soustavu kompenzací tvoří dále zvláštní práva sociální, zaručená výše příjmu, nárok na dovolenou, zajištění zaměstnance i příslušníků jeho rodiny v případě krátkodobé nebo trvalé ztráty jeho pracovní schopnosti, jakož i při odchodu do výslužby, poskytnutí stejnokroje nebo příplatku na vhodné oblečení apod.

Veřejní zaměstnanci mají rovněž určitá zvláštní práva jako je nárok na úřední titul, zvyšování odborné kvalifikace a možnost užívat služební potřeby.

## **e) Výběr zaměstnanců veřejné správy**

Vzhledem k tomu, že výkon zaměstnání ve veřejné službě vůbec a veřejné správě zvláště, klade speciální nároky na osoby v ní zaměstnané, je nezbytné, aby existoval systém jejich náležitého vývěru a to nejen těch, kteří mají působit na vedoucích místech, ale i ostatních, zejména pokud se mají podílet na rozhodování a zajišťovat kvalifikované obslužné funkce. Některá základní kritéria pro výkon činností ve veřejné správě musí ovšem prokázat každý její zaměstnanec (např. způsobilost k právním úkonům či bezúhonnost).

Způsobů vybírání pracovníků na místa ve veřejné správě je celá řada. Zásadně ovšem rozhoduje o přijetí vedoucí činitel, který může v jednotlivých případech delegovat tuto působnost na další řídicí pracovníky. Obvykle si, zejména nejvyšší činitelé, berou do svého štábu osoby s nimiž dříve spolupracovali.

Při obsazování všech vedoucích funkcí, ale i jiných významných míst ve veřejné správě, by měla být použita objektivní metoda, jejíž prostřednictvím lze zjistit a vyhodnotit předpoklady uchazečů. Za takovou je tradičně považován konkurs. V některých případech je přitom výběr uchazečů touto formou předepsán přímo zákonem.

Jeho vypsání vždy předchází fakt, že se uvolnilo nebo nově vzniklo určité místo. Ten, kdo konkurs vyhláší musí přesně vědět, jaké požadavky jsou předpokládány k tomu, aby byly funkce, s tímto místem spojené, řádně vykonávány. Tyto požadavky musí pokud možno co nejpřesněji formulovat. Před vyhlášením konkursu bude dále třeba sestavit tým osob (konkursní komisi), které budou vyhodnocovat, nakolik jednotliví uchazeči splnili požadované nároky a hodnotit jejich úroveň. V této souvislosti je také důležité rozhodnout, zda místo bude obsazeno z řad stávajících zaměstnanců nebo bude dána možnost, aby se o něj ucházeli i lidé zvenčí. Výhodou prvního je, že vedení má obvykle k dispozici aktuální informace o těch, kteří přicházejí v úvahu, což může urychlit výběr a snížit náklady. Jeho slabinou je, že na uvolněné místo přijdou lidé se „zátěží“ svojí úřední minulosti, neformálních vztahů, známostí apod., což může v některých případech způsobit i oslabení jeho autority. Navíc bývají tito zaměstnanci zatíženi stereotypy a rutinními návyky a proto jsou i méně ochotni provést potřebné inovace.

Způsob vyhlášení konkursu je buď předepsán právním předpisem, zpravidla však záleží na uvážení vyhlášovatele. Zásadně je třeba, aby v oznámení o jeho konání byly sděleny požadavky kladené na uchazeče, termín podávání přihlášek a konání konkursu.

Vlastní výběr je prováděn na základě ústního pohovoru, vyhodnocení psychologického testu, referencí z předchozích zaměstnání, životopisu uchazeče, vysvědčení ze škol a jiných dokladů, jakož i dalších podkladů.

Na závěr zhodnotí komise úroveň jednotlivých uchazečů a stanoví jejich pořadí. O tom, kdo bude přijat rozhoduje ovšem příslušný vedoucí činitel, který se nemusí navrženým pořadím řídit.

Nespornou výhodou konkursu je objektivnost výběru, samozřejmě za předpokladu, e jeho kritéria jsou stanovena tak, aby předem nefavorizovala určité uchazeče. Námítkou rotí této metodě výběru je, že upřednostňuje mladší lidi s dobrou pamětí a všeobecnými chopnosti, kteří se dovedou obratně vyjadřovat. Mimo to sice lze jeho prostřednictvím oznamenat určitý výkon a znalosti, ale sotva je možno změřit charakterové vlastnosti a chotu uchazeče kdykoli podávat požadovaný výkon. To ostatně nelze spolehlivě zjistit ni různými psychologickými vyšetřeními a tyto momenty se obvykle prokáží teprve po isté době působení ve veřejné službě.

Poukazováno bývá také na skutečnost, že vysoce kvalifikovaní odborníci považují čast v takovém výběru za zpochybňování svojí úrovně a proto se konkursu vůbec eúčastní.

Ve veřejné správě bývá někdy konkurs nahrazován automatickým povyšováním určité soby na uvolněné vyšší místo. Obvykle je takový zaměstnanec pro tuto mobilitu předem ytipován a k tomu účelu připravován. Výhoda tohoto postupu spočívá především v dobré nalosti povyšované osoby vzhledem k tomu, že vedení má možnost dlouhodobě sledovat ejí chování a odborné i další kvality a připravovat ji na dané místo. Vlastní proces výběru e rychlejší a méně nákladný.

Slabiny tohoto způsobu obsazování míst jsou obdobné, jako v případě konkursu, který e omezen jen na vlastní zaměstnance.

Celkově lze konstatovat, že žádný způsob výběru zaměstnanců není dokonale polehlivý a nezaručuje, že místo bude obsazeno optimálním člověkem. Proto bývají ednotlivé metody a způsoby výběru personálního obsazení míst ve veřejné správě ombinovány, případně doplňovány např. soustavným vzděláváním. Tím se zajistí nejen o, že danou funkci bude vykonávat vhodný člověk, ale i spokojenost zaměstnanců a ředejde se nežádoucí fluktuaci.

## **f) Role vedoucích pracovníků ve veřejné správě**

Ve veřejné správě jako převážně centralizované organizaci s vertikálními vazbami řízení je důležitá otázka stylu řízení, který používají vedoucí pracovníci. Ten bývá určen ejména osobností vedoucího pracovníka, vlastnostmi řízeného kolektivu a jeho členů, polečenský klimatem organizace a charakterem řídicí situace.

V zásadě jsou rozlišovány tři hlavní styly řízení:

- 1) autoritativní, v němž vedoucí vydává pouze příkazy, aniž je s někým předtím konzultoval a pouze svoje mínění považuje za správné. Neexistuje týmová práce, spolupracovníci jsou výlučně v roli podřízených, není jim dána možnost spolurozhodovat. Jeho „změkčenou“ variantou je styl benevolentně autoritativní, v němž vedoucí dává podřízeným omezenou možnost vyjadřovat se k problémům a některé s nimi konzultuje;
- 2) demokratický je charakteristický součinností vedoucího s podřízenými, kteří mají více postavení spolupracovníků, přičemž jsou na ně přenášeny některé rozhodovací působnosti. Před vydáváním rozhodnutí, zejména závažných, jsou využívány konzultace, diskuse a doporučení (hovoří se též o kooperativním či konsultativním stylu řízení);
- 3) liberální (také styl *laisser-faire*), v němž se vedoucí fakticky vyhýbá rozhodování a ponechává na svých spolupracovnících, aby rozhodovali sami a jen v minimální míře do něj zasahuje.

Někdy bývá dále rozlišován ještě patriarchální styl řízení, v němž nadřízený uskutečuje „otcovské“ vedení a tím, vylučuje, aby podřízení mohli projevit samostatnost a iniciativu. Charismatický styl řízení je charakteristický tím, že podřízení plní úkoly

dobrovolně, s ohledem na osobnost vedoucího, jehož (charisma) uznávají. Kolektivní styl řízení se vyznačuje tím, že se skupina řídí sama bez formálního vedoucího.

Z jiného hlediska se rozlišuje styl řízení transakční, který vychází ze „směny“ výkonu a odměny, kde základním nástrojem řízení jsou odměny a tresty a transformační, který je založen na schopnosti vedoucího přeměnit motivaci podřízených k rozvoji iniciativy a vyšším výkonům jinak než jen vyhlídkou odměny, resp. sankce.

Vedle stylů řízení jsou rozeznávány typy vedoucích pracovníků. Rozlišuje se autokratický vedoucí, který nejen stanoví úkoly, ale také způsob, jímž mají být prováděny a bdí nad tím, aby se takto postupovalo. Naproti tomu demokratický vedoucí umožňuje spolupracovníkům projevit samostatnost, konzultuje s nimi problémy a ponechává jim možnost, aby si určovali způsob, jakým úkol provedou. Přitom ovšem zůstává vedoucím, tedy rozhoduje a nese za rozhodnutí odpovědnost. Tím se odlišuje od liberálního vedoucího, který není ochoten rozhodovat s obav před možnými problémy a ponechává rozhodnutí na jiných, nejraději anonymním kolektivu. Dále se hovoří o vedoucím byrokratickém, který veškerá rozhodnutí opírá o obsah předpisu a autoritu vyšších míst z obav před možnými důsledky vlastního rozhodnutí. Vedoucí nebyrokratický je schopen předpis interpretovat a aplikovat s ohledem na existující poměry a je připraven za to nést důsledky.

Jak patrně vykazují styly řízení a typy vedoucích pracovníků řadu souvislostí.

Pokud se týče veřejné správy zřejmě nejméně vhodným je, vzhledem k její povaze a funkcím, liberální styl. Nutnost rychlého rozhodování a potřeba koordinování činností a zajištění jednotnosti není s tímto stylem slučitelná.

Avšak ani autoritativní styl není dlouhodobě a všeobecně použitelný, protože nepůsobí dobře na utváření interpersonálních vztahů a vede ke snižování výkonnosti. Mimo to není vhodný tam, kde se jedná o rozhodování koncepčního, strategického rázu, jehož příprava vyžaduje širšího posouzení, oponentury apod.

Obecně je nejvhodnější demokratický styl, který dává možnosti účasti na rozhodování většímu počtu spolupracovníků. V praxi se přitom ukazuje, že tento styl podporuje efektivnost, vede ke zvyšování pracovní morálky a zlepšuje vztahy mezi zaměstnanci. Odpovídá také trendům decentralizace veřejné správy. Přitom na druhé straně nezabývá konkrétní osoby odpovědnosti za přijatá rozhodnutí.

Demokratické styl řízení je vhodným též z hlediska řešení konfliktů, které mohou vzniknout mezi zaměstnanci veřejné správy na úrovni horizontální i vertikální (např. pokud jde o oceňování práce, povyšování, ale i řešení odborných otázek). Vytváří totiž předpoklady k potřebné identifikaci jednotlivých zaměstnanců s cíli a funkcemi příslušného orgánu. Současně, protože předpokládá týmovou práci, dává možnost překonávání rozporů, které se objevují mezi různými specialisty majícími tendenci nahlížet na řešení určité otázky pouze ze svého hlediska. Tím, že dochází k delegování rozhodovacích pravomocí a působností na širší okruh osob, vytváří se u nich pocit uspokojování jejich ambicí a prestiže.

V souvislosti s řízením vůbec a ve veřejné správě zvláště je třeba zmínit problematiku autority a s ní související moci. Obecně bývá autorita vymezována jako vztah mezi lidmi, v němž jedni vykonávají reálný vliv na chování a činnost druhých. Moc je chápána jako schopnost určitého subjektu dosahovat zamýšlených účinků případně i proti vůli těch, jímž je rozhodnutí adresováno. Zatímco autorita může působit na úrovni vertikální i horizontální, mocenské vztahy jsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti.

Autorita bývá nejčastěji dělena na neformální a formální. Neformální se projevuje tím, že lidé dobrovolně uznávají vlastnosti, kvality, morální úroveň atd. jejího nositele. Tato autorita může mít povahu autority osobní a odborné, které patří do širšího rámce tzv. přirozené autority, jež bývá spojena s osobností nositele autority.



Formální autorita je spojena s určitou funkcí či služebním místem, které daná osoba v organizaci zastává. Tato autorita vychází z pravomoci, odpovědnosti a oprávnění, spojených s danou funkcí a má povahu autority moci, která je charakteristická tím, že lidé uznávají možnost a schopnost použít donucovací prostředky.

Rozdíl mezi oběma druhy autorit je spatřován v tom, že zatímco neformální autorita je výrazem uznání toho, kdo vykonává vliv, tedy dobrovolného podřízení se, u autority formální je vždy přítomen mocenský prvek. Někteří autoři však mají za to, že autorita v sobě vždy obsahuje „psychickou stopu“ dřívějšího donucení, které i v dané chvíli alespoň potenciálně existuje.

V ideálním případě by měl být nositel formální autority vybaven i autoritou neformální, což mu umožňuje minimalizovat požití donucovacích (mocenských) prostředků. To, že dotyčný zastává místo, které ho takové prostředky opravňuje použít je chápáno jako výraz uznání jeho osobních a odborných kvalit.

Jestliže nositel formální autority není vybaven autoritou neformální, zůstává mu pouze moc. Lidé se mu sice mohou podřizovat (např. z obav před použitím donucení nebo ve snaze získat výhodu), udržet však dlouhodobě tento stav nebývá možné, vzhledem k tomu, že řízení přestává být efektivní a vede k poruchám ve fungování celé organizace.

Styl řízení a s ním související otázky autority, moci atd. mohou významně ovlivnit charakter fungování dané organizace. Pokud se týče veřejné správy jde zejména o narůstání nebo naopak omezování byrokratické, jakožto patologického jevu. V zásadě lze říci, že autoritativní styl, autokratický vedoucí, vytváření pouze formálních autorit více přispívá k takovým prvkům jakými jsou anonymita, neodpovědnost, pocity exkluzivity úřednictva, ale také špatnému chodu informačních procesů, tendencím k setrvačnosti a pohodlnosti. Demokratický styl řízení, demokratický vedoucí, rozvíjení neformálních autorit apod. mohou naopak tyto negativní jevy odstranit nebo je alespoň minimalizovat.