

**muni**  
PRESS

Masarykova univerzita, Brno 2011

# **MANAGEMENT VEŘEJNÉ SFÉRY**

ANTONÍN BERÁNEK, JIŘÍ FORAL, JAN VALOUŠEK

*Tato publikace je spolufinancována Evropským sociálním fondem  
a státním rozpočtem České republiky*

© Antonín Beránek, Jiří Foral, Jan Valoušek, 2011  
© Masarykova univerzita, 2011

ISBN 978-80-7...

## OBSAH

<b>1. Strategický management ve veřejné sféře se zaměřením na oblast v neziskových organizacích</b> .....	9
1.1 Malý exkurz do podstaty ekonomie. ....	9
1.2 Vymezení soukromého a veřejného sektoru. ....	11
1.3 Základní legislativní rámec nestátních neziskových organizací (NNO) .....	12
1.4 Daňové zvýhodnění dárců NNO .....	12
1.5 Rozdíl mezi o.p.s. a o.s. ....	13
1.6 Rozdíl mezi nadací a nadačním fondem. ....	15
1.7 Veřejný sektor a zisk. ....	16
1.8 Stručně o managementu. ....	18
1.9 Strategický management .....	20
1.5.1 Definice poslání a cílů .....	21
1.5.2 Externí analýza .....	21
1.5.3 Interní analýza .....	23
1.5.4 Definice řešených problémů .....	24
1.5.5 Možnosti řešení .....	26
1.5.6 Stanovení priorit a výběr strategie .....	27
1.5.7 Realizační část .....	28
<b>2. Aplikace marketingových principů při tvorbě plánů v organizacích veřejné sféry a u neziskových organizací</b> .....	31
2.1 Reklama .....	33
2.1.1 Účinnost reklamy .....	34
2.1.2 Humor v reklamě .....	35
2.1.3 Text v reklamě .....	36
2.1.4 Venkovní reklama, billboardy, výkladní skříně .....	36
2.1.5 Ostatní typy venkovní reklamy .....	37
2.1.6 Značka výrobce nebo výrobku .....	38

<b>3. Postupy uplatňované při procesu reengineeringu v neziskových organizacích a v oblasti veřejné sféry obecně</b> .....	<b>41</b>
3.1 Organizační rámec a struktura služeb .....	42
3.2 Nový management .....	43
3.2.1 Pravidlo 90 .....	44
3.3 Změny v primárních službách .....	44
3.3.1 Etika .....	45
3.3.2 Přednost vs. primář .....	45
3.3.3 Pozitivní list .....	47
3.3.4 Nemocniční lékárna .....	48
3.3.5 Oddělení komunikace se zdravotními pojišťovnami .....	49
3.4 Podpůrné služby .....	49
3.5 Sekundární služby .....	50
3.5.1 Oddělení klinických studií .....	50
3.5.2 Marketing, PR a reklama .....	52
3.5.3 Oddělení pro nájmy a podnájmy .....	53
3.5.4 V.I.P. klientela .....	55
3.5.5 Oddělení pro granty .....	55
3.5.6 Celkový efekt výnosu ze sekundárních služeb .....	56
<b>4. Personální management, jeho elementární pravidla v organizacích veřejné sféry</b> .....	<b>59</b>
4.1 Přijímání nového pracovníka .....	60
4.1.1 Realizace výběrového řízení .....	61
4.2 Organizační kultura .....	63
4.2.1 Typologie organizační kultury .....	64
4.1 Charakteristika osob .....	66

<b>5. Řízení projektů a strukturální politika Evropské unie</b> .....	<b>73</b>
5.1 Strukturální politika Evropské unie .....	73
5.2 Cíle strukturální politiky .....	75
5.3 Programovací období 2007–20139 .....	76
5.3.1 Cíl <i>Konvergence</i> .....	76
5.3.2 Cíl <i>Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost</i> .....	77
5.3.3 Cíl <i>Evropská územní spolupráce</i> .....	77
<b>6. Projektový management – řízení projektů, udržitelnost a vyúčtování (teorie + praxe)</b> .....	<b>79</b>
6.1 Projektový management .....	79
6.2 Základní pojmy .....	81
6.3 Příprava projektu .....	83
6.4 Podání projektu (odevzdání) .....	88
6.5 Realizace a řízení projektu – výběrová řízení .....	91
6.6 Realizace a řízení projektu – monitorování .....	91
6.7 Realizace a řízení projektu – administrace projektu .....	93
6.8 Realizace a řízení projektu – vedení účetnictví .....	94
6.9 Realizace a řízení projektu – publicita, pravidla vizuálního označování .....	95
6.10 Realizace a řízení projektu – kontroly realizace projektu ...	96
6.11 Realizace a řízení projektu – udržitelnost projektu a nejčastější chyby při přípravě, realizaci a řízení projektů .....	98
6.12 Řízení a realizace projektu – partnerství .....	100
6.13 Realizace a řízení projektu – zainteresované skupiny a jejich spoluúčast na projektu .....	101

<b>7. Výběrová řízení na veřejné zakázky</b> .....	<b>105</b>
7.1 Zásady zadávání veřejných zakázek .....	105
7.2 Subjekty v zadávacích řízeních .....	107
7.3 Dělení veřejných zakázek podle jejich předmětu .....	110
7.4 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky .....	111
7.5 Zadávací řízení .....	112
7.5.1 Postup při otevřeném řízení .....	116
7.5.2 Některé možné problémy při zadávání veřejných zakázek .....	126
<b>8. Kontrola ve veřejné sféře</b> .....	<b>133</b>
8.1 Systém veřejné správy .....	136
8.2 Kontrola výkonu státní správy .....	139
8.2.1 Vnitřní kontrola výkonu státní správy .....	139
8.2.2 Vnější kontrola výkonu státní správy .....	143
8.3 Kontrola výkonu samosprávy obce (kraje) .....	150
8.3.1 Obecně závazné vyhlášky .....	151
8.3.2 Kontrolní výbor obce (kraje) .....	157
8.3.3 Kontrolní oprávnění občana obce (kraje) .....	157
8.4 Soukromé subjekty ve veřejném sektoru a jejich kontrola .....	158
8.4.1 Státní kontrola a její průběh .....	158
8.4.2 Finanční kontrola .....	160
<b>9. Veřejná správa a Evropská unie</b> .....	<b>165</b>
9.1 Evropské právo .....	166
9.1.1 Právní akty .....	166
9.1.2 Zásady aplikace evropského práva .....	168
<b>10. Aplikace evropského práva orgány členských států</b> .....	<b>177</b>

## 1. STRATEGICKÝ MANAGEMENT VE VEŘEJNÉ SFÉŘE SE ZAMĚŘENÍM NA OBLAST V NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍCH

### 1.1 Malý exkurz do podstaty ekonomie

Převážná většina studentů reaguje na dotaz: „Co to je ekonomie?“ poznámkou, která v různých formách míří k výrazu „zisk“. K údivu mnohých bude výraz „zisk“ hrát podstatnou roli i v tomto studijním materiálu, který je zaměřen na veřejnou sféru, což má být podle zažitých předpokladů právě ta sféra, které se „zisk“ nikterak netýká. Po přeformulování původní otázky do posunuté – např.: „Je smyslem ekonomie zisk?“, se intuitivně nabízí odpověď: „Ano, samozřejmě“. Autor tohoto textu by však velmi rád s obrovským důrazem upozornil, že předsudky jsou jedna věc, fakta a definice potom věci zcela jinou! Správná odpověď na předchozí otázku totiž zní: „Ne.“ Tedy přesněji: „Rozhodně NE!“ Ekonomie je totiž věda, která se zabývá alokací vzácných zdrojů k výrobě potřebných statků a jejich přerozdělováním.

Bude-li této definici věnován krátký okamžik studentovy pozornosti, objeví v ní snad několik zajímavých momentů. Především, není tam ani zmínkou či náznakem jakkoliv řešen zisk. Potom se zde hovoří o vzácných statcích, tedy o všem, co nám není volně dostupné. Dále pak o potřebě přerozdělování.

Vzhledem k tomu, že ekonomie je vědou, má k dispozici nemalý aparát na zkoumání jevů, které jsou s ní spojovány. Disponuje také řadou modelů. Pracuje s vyzkoušenými modely stejně jako s řadou teorií.

Při pohledu na ekonomické fungování kmene v prvobytné pospolné společnosti bude rychle shledáno, že tamní uspořádání rozhodně nebylo o zisku. Bylo o přežití. Lidé nepřemýšleli o dividendách, za to se hodně věnovali lovu zvěře a sběru plodin, jinými slovy vzácným statkům, které potřebovali k přežití. Ne každý mohl sbírat nebo lovit. Každý ovšem potřeboval jíst. Tyto vzácné statky tedy bylo třeba přerozdělit, aby vyšlo na všechny potřebné, včetně

nemohoucích starců, malých dětí a všech, kteří o ně pečovali, zatímco ti neúspěšnější lovili a sbírali. Ano, světe div se, jejich hospodaření s naloveným a nasbíraným, to byla ekonomie par excellence. Možná z dnešního pohledu primitivní, ale tenkrát našli způsob, jak hospodařit – nebýt toho, nebylo by dnes nás.

Později se vše výrazně zkomplikovalo. Změny společenského uspořádání, dělba práce, specializace a další faktory spojené s moderní historií staví společnost před otázku, jak vzácné statky efektivně přerozdělovat, aby byli spokojeni zejména ti, kteří si to nejvíce zaslouží, když už není možno uspokojit všechny. Byly vyzkoušeny zejména dva modely – volný trh a centrálně řízená ekonomika.

Volný trh je postaven na motivaci ekonomického subjektu k aktivitě. Nosnou je idea, že lidé se budou snažit tím více, čím více „z toho budou mít“. Časem se sice ukázalo, že vše má své meze, a že v některých oblastech má smysl volný trh omezovat – a to především jasnými pravidly se sankcemi za jejich nedodržování.

Centrální řízení ekonomiky je naopak založeno na uvědoměném člověku, který sám od sebe rád a hodně pracuje (je tedy motivován jaksí ze své podstaty bytí). Vládní úředníci jsou potom na základě zkoumání potřeb trhu schopni plánovat výrobu tak, aby pokud možno všechny za jejich aktivitu uspokojovali. V praxi se však ukázalo, že přinejmenším z hlediska růstu životní úrovně není tento model schopen volnému trhu konkurovat. Nefungoval ani jeden ze zmíněných předpokladů. Člověk ze své podstaty není dostatečně motivován, aby pracoval bez ohledu na příkoří spojené s touto činností. Porovnává své úsilí s úsilím ostatních, a zjistí-li, že jiní pracují pro stejný výsledek méně, ztrácí motivaci ke svému vysokému nasazení. Rovněž schopnost státu „čistě potřeby trhu“ jsou omezené. Zdroje společnosti pak zpravidla nemohou stačit na uspokojení všech.

Z porovnání obou modelů tedy vychází lépe ten první. Není rozhodně dokonalý. Je však pro současné společenské poměry bezpochyby nejlepší z toho, co dosud bylo vyzkoušeno. A konečně: Když se na výše uvedené o volném trhu znovu podíváme, najdeme tam již implicitně uvedené ono hledané slůvko „zisk“. Zisk je totiž právě tou motivací, která lidi dokáže udržet při aktivitě všude tam, kde to má smysl.

A pokud hovoříme o zisku, nelze vynechat peníze. Jejich vztah k ekonomii je obdobný jako u zisku – rozhodně nejsou podstatou ekonomie! Jsou „pouze“ prostředkem k přerozdělování vzácných statků. Jsou vlastně jakousi krví ekonomického těla.

## 1.2 Vymezení soukromého a veřejného sektoru

Z výše uvedeného se dá odvodit, že na reálném chodu společnosti se podílí řada subjektů. Jednak jsou to samotné domácnosti, které ovládají podnikatelské subjekty, potom také stát a územně správní celky (ÚSC), tedy kraje a obce. Dále existuje celá řada institucí, které jsou některým z právě zmíněných subjektů zřízeny, např. neziskové organizace, o kterých bude řeč dále.

Bude-li dále zmíněn veřejný sektor nebo veřejná sféra, půjde o činnost subjektů, které jsou spojeny s fungováním státních institucí, ÚSC a neziskových organizací. Naproti tomu soukromý sektor nebo soukromá sféra budou pojednávat o činnosti subjektů podnikatelských. Tedy o aktivitách soukromých firem – právnických osob a občanů jako fyzických osob. Charakteristickým znakem je zde mj. snaha o tvorbu zisku.

Pro upřesnění je vhodné ještě rozdělit veřejnou sféru na státní správu, samosprávu a neziskové organizace. Státní správa je souhrn činností zaměřených na zajištění chodu státu. Střešním orgánem je vláda, řada činností se pak provádí na různých detašovaných pracovištích, včetně činností, kterými jsou ze zákona pověřeni úředníci v krajích a obcích.

O samosprávu jde při výkonu pravomoci v samostatné působnosti krajů a obcí, tedy o realizaci závěrů jednání zastupitelstva nebo rady kraje či obce.

*V organizacích státní správy se nejčastěji používá následující hierarchie funkcí:*

*Ministr; Ředitel úřadu – Náměstek (ministra/ředitele) – Vrchní ředitel – Ředitel odboru – Vedoucí oddělení – Vedoucí referátu*

Neziskový sektor má značný význam pro společenské prostředí každé vyspělé země. V České republice rozlišujeme následující typy neziskových organizací:

- Občanské sdružení (o.s.)
- Obecně prospěšná společnost (o.p.s.)
- Nadace a nadační fondy
- Církevní právnické osoby zřizované církví či náboženskou společností

Neziskové organizace jsou charakteristické svou nezávislostí na státní moci. Jejich cílem je zpravidla pomoc jiným bez ohledu na to, o kterou oblast lidského života jde. Nejsou motivovány ke zhodnocování kapitálu. Hlavní motivací je naopak snaha pomáhat. Výnosy jsou investovány zpět do projektů této pomoci.

### 1.3 Základní legislativní rámec nestátních neziskových organizací (NNO)

Základní rámec činnosti NNO v České republice je vymezen těmito zákony:

- zákonem o sdružování občanů č. 83/1990 Sb. – pro občanská sdružení,
- zákonem o obecně prospěšných společnostech č. 248/1995 Sb., poslední novela č. 231/2010 nabývá účinnosti 1.1. 2011.
- zákonem o nadacích a nadačních fondech č. 227/1997 Sb.,
- zákonem o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností č. 3/2002 Sb. – pro církve, náboženské společnosti a církevní právnické osoby.

### 1.4 Daňové zvýhodnění dárců NNO

Zákon o dani z příjmu v § 15 odst. 5 říká, že si od základu daně mohou fyzické osoby odečíst hodnotu darů, pokud úhrnná hodnota darů ve zdaňovacím období přesáhne 2 % ze základu daně anebo činí alespoň 1 000 Kč. V úhrnu lze odečíst nejvýše 10 % ze základu daně. Pro právnické osoby potom podle § 20 odst. 8 zákona o dani z příjmu platí, že mohou od základu daně odečíst hodnotu darů, pokud

hodnota daru činí alespoň 2 000 Kč. V úhrnu lze odečíst nejvýše 5 % z již sníženého základu daně. Tento odpočet nemohou uplatnit poplatníci, kteří nejsou založeni nebo zřízeni za účelem podnikání.

Obecně prospěšné společnosti jsou osvobozeny od darovací daně a veškeré dary, které společnost získá, tak mohou být v nesnížené výši využity na aktivity společnosti.

### 1.5 Rozdíl mezi o.p.s. a o.s.

„Podstatným znakem a zákonnou podmínkou fungování o.p.s. je, že:

- musí poskytovat obecně prospěšné služby, a to všem za stejných, předem zveřejněných podmínek (o.s. toto omezení nemá, může se tedy věnovat jakékoli činnosti, pokud není zákonem zakázána). Obecná prospěšnost je vymezena pouze jako služba poskytovaná všem uchazečům za předem stanovených a pro všechny stejných podmínek. Zda zakladatelem navrhovaný okruh poskytovaných služeb má obecně prospěšný charakter záleží na posouzení registračního (rejstříkového) soudu.
- je nezávislá na svém zakladateli, s výraznými rysy samostatného řízení. Založit o.p.s. může fyzická, právnická osoba nebo i stát. Může se tedy jednat i jen o jednu osobu (zakladatelská listina; pokud je zakladatelů více, pak jde o zakladatelskou smlouvu) a může jí být i cizinec. O.p.s. podléhá nezávislé kontrole veřejnosti prostřednictvím správní rady (pro jejíž členy platí přísné limity střetu zájmů), která je statutárním orgánem, a výročních zpráv o činnosti a hospodaření.
- je založena na principu tzv. neziskovosti. Neziskovost nespočívá v tom, že by příslušný právní subjekt nemusel vykazovat ztrátu, ale v tom, že hospodářský výsledek musí být reinvestován ve prospěch obecně prospěšných služeb, pro které byla nezisková právnická osoba založena. Případný zisk ani majetek neziskové právnické osoby si tedy nemohou přivlastňovat zakladatelé, členové orgánů, zaměstnanci ani jiné osoby, výsledek její neziskové aktivity nemůže být využíván

vymezenou členskou základnou, jako je tomu u občanských sdružení. Stejně jako o.s. (kterému podnikání nebo jinou výdělečnou činnost jako činnost vedlejší zákon nezakazuje a záleží tedy jen na znění stanov) tedy o.p.s. může činnost doplňkovou – vedlejší – vyvíjet, a to v zájmu získání dalších finančních prostředků, lepšího využití zařízení, případně kvalifikace zaměstnanců. Může jít o činnost na živnostenský list nebo jinou výdělečnou činnost (nejčastěji pronájem nemovitosti).

Obecně lze říci, že co do komplikovanosti struktury a řízení je o.p.s. po formální stránce vůči o.s. v podobném vztahu jako nadace vůči nadačnímu fondu. Pokud se tedy skupina angažovaných občanů rozhodne založit neziskovou organizaci s cílem poskytovat obecně prospěšné služby, nemusí nutně zakládat o.p.s. Její výhodou oproti o.s. je ze zákona větší transparentnost (povinnost zveřejňovat výroční zprávu a v zákonem stanovených případech nechat zpracovat auditorem účetní závěrku), což může být pro případného dárce nebo sponzora důvěryhodnější. S tím souvisí i větší serióznost, stabilita a profesionalita o.p.s. v očích veřejnosti, neboť pouhá deklarace obecné prospěšnosti v názvu či stanovách nezavazuje o.s. k faktickému výkonu této činnosti, občanské sdružení se zkrátka „může nevyvíjet“, zatímco obecně prospěšné společnosti v případě, že neposkytuje obecně prospěšné služby uvedené v zakládací listině po dobu delší než šest měsíců, hrozí zrušení soudem – předpokládá se tedy soustavnost vykonávaných činností, což problematiky znalý dárce či sponzor nemůže u o.s. automaticky předpokládat (aktivních o.s. je několiknásobně méně než jejich celkový počet).

Mezi hlavní rozdíly kromě již u vedeného patří:

- účel vzniku (u o.p.s. obecná prospěšnost, u o.s. prosazování zájmů jeho členů, jakkoli samy o sobě mohou být také obecně prospěšné);
- způsob vzniku (o.p.s. vzniká dnem zápisu do rejstříku obecně prospěšných společností vedeného rejstříkovým soudem, kdežto o.s. vzniká registrací na MV. To, že vznik o.s. je běžně otázkou cca dvou týdnů, zatímco zápis o.p.s. může trvat i měsíce, je při zakládání neziskové organizace dobré vědět);

- o.p.s. se vznikem osamostatňuje od svých zakladatelů. V případě o.s. toto neplatí, zakladatelé jsou většinou (jakkoli nemusí být) zastoupeni ve volených orgánech sdružení;
- rozdílná organizační struktura (orgány o.p.s. jsou vždy správní rada nezávislá na zakladatelích, nepovinně ředitel a v zákonem stanovených případech dozorcí rada, u o.s. je možné orgány navolit a pojmenovat v souladu se stanovami, běžně bývá statutárním a zároveň výkonným orgánem předseda a vrcholným orgánem členská schůze nebo valné shromáždění). S tím souvisí i počet členů (u o.s. může jít o stovky v případě zájmových aktivit, např. sportovní klub, o.p.s. jako organizace s hierarchickou strukturou včetně zaměstnanců členy nemá);
- počet zakladatelů organizace (u o.p.s. postačí jeden subjekt – fyzická nebo právnická osoba, o.s. musí založit nejméně tři zakladatelé, z nichž alespoň jeden je starší 18 let);
- vedení účetnictví (u o.p.s. podvojně vždy, pokud provozuje doplňkovou činnost nebo jejíž celkové příjmy (výnosy) v předchozím roce dosáhly tři miliony Kč nebo je-li příjemcem státních dotací, o.s. musí vést podvojně účetnictví tehdy, pokud podniká nebo pokud jeho celkové příjmy ze všech činností (tedy i z činnosti hlavní) v předchozím roce dosáhly tři miliony Kč, což bude v praxi spíše výjimkou);
- postavení v řízeních podle zvláštních zákonů (pokud občan zjistí, že mu státní úředníci chtějí za domem postavit dálnici, o niž nestojí, pak by rozhodně neměl spoléhat na to, že je zaměstnanec o.p.s., která se podílí na ochraně přírody, ale urychleně vyhledat či sám založit příslušné o.s. jako právní formu občanské iniciativy, neboť zákony na ochranu životního prostředí mu přiznávají právo účastníka příslušných správních řízení.)“ (Mañas: 2004).

## 1.6 Rozdíl mezi nadací a nadačním fondem

Z právního hlediska je rozdíl následující: Nadace mají registrováno nadační jmění (to je nezcizitelné a nadace hospodaří pouze s jeho



výnosy a s ostatním majetkem). Oproti tomu nadační fond spíše získává a rozděluje prostředky bez povinnosti vytvářet „trvalé“ zdroje.

Nadace má oproti nadačnímu fondu dvě podstatné přednosti. Jednak je nadace osvobozena od daně z příjmů u výnosů nadačního jmění zapsaného v nadačním rejstříku. Druhou předností je potom právo nadace, aby se podílela na podnikání akciových společností. Celkový rozsah majetkové účasti nadace na podnikání těchto společností však nesmí přesáhnout 20 procent z majetku nadace po odečtení hodnoty nadačního jmění s tím, že obchodní podíl nadace na majetku jedné akciové společnosti nesmí být větší než 20 procent.

rozdíly	nadace	nadační fond
<b>majetek</b>	majetek nadace se skládá z nadačního jmění (min. 500 tis. Kč, pod tuto hodnotu nesmí klesnout) a ostatního majetku nadace	k dosahování účelu používá všechn svůj majetek
<b>nadační jmění</b>	v okamžiku založení nadace musí nadační jmění dosahovat nejméně 500 000 Kč	není stanovena hranice pro nadační jmění, pouze povinnost majetkového odhadu zakladatele
<b>podnikání</b>	mohou mít podíl na podnikání a.s. – 20% z ostatního majetku nadace, 20% obchodní podíl v akciové společnosti	nesmí podnikat ani mít účast v obchodní společnosti
<b>audit</b>	vždy	musí provádět audit, jestliže jeho výnosy, náklady nebo majetek jsou vyšší než 3 000 000 Kč
<b>zdanění</b>	výnosy z nadačního jmění jsou osvobozeny od zdanění	výnosy z majetku zdaněny

### 1.7 Veřejný sektor a zisk

Výše v textu je naznačeno, že snaha o tvorbu zisku je doménou soukromého sektoru. Zisk je motivací pro soukromé subjekty, aby se zabývaly aktivitami uspokojujícími potřeby jiných lidí. Tento zisk může být v některých případech vícenásobně vyšší, než je průměrná

odměna za práci zaměstnance. Je však nutné mít na paměti, že tento stav může být vzhledem k alokačním mechanismům v ekonomice dočasný a vždy je vyvažován neporovnatelně vyšším rizikem, které nese podnikatel ve srovnání se zaměstnancem.

Jak ale hledět na zisk ve veřejném sektoru? Patří tam? Odpověď může být překvapivá, někoho možná dokonce pobouří, ale zní: ANO. Z mikroekonomického hlediska si pro zjednodušení můžeme zisk nadefinovat jako rozdíl mezi příjmy a výdaji. I organizace veřejného sektoru jsou závislé na proměnlivých příjmech – nejčastěji ze státního rozpočtu, z veřejných fondů a z darů. Tyto organizace mají své cíle, o jejichž naplnění usilují, což by mělo stát vždy nad potřebou tvořit přebytek příjmů nad výdaji, tedy zisk. Jenomže v žádném případě ani ony nemohou zanedbat otázky svého hospodaření, které je v jejich projektech jednoznačně limituje. A současně si v podstatě nemohou dovolit, aby skončily po daném účetním období ve ztrátě, tedy aby výdaje převýšily příjmy. Usilují tedy o stav opačný, v nejhorsším případě o to, aby byly příjmy a výdaje v rovnováze.

Na rozdíl od soukromých podniků, kde je zisk následně zdaněn a přerozdělen mezi vlastníky, kterým je opět zdaněn, se v organizacích veřejného sektoru přebytek příjmů nad výdaji odvádí zpět do státního rozpočtu nebo je použit na činnost organizace v následujícím účetním období. Nedaní se a zejména se nepřevádí zřizovatelům těchto organizací.

Znamená to, že i organizace veřejného sektoru se k tvorbě zisku upnou jako k rozhodujícímu kritériu své činnosti? Jistěže ne. Jak bylo uvedeno výše, musejí hospodařit. Pokud se jim jakoukoliv cestou podaří příjmy navyšovat, potom rostou její možnosti k realizaci účelu, k němuž byly zřízeny. To je velmi typické u neziskových organizací, které s rostoucími příjmy mohou organizovat např. rozsáhlejší charitativní akce. Podobně však i ÚSC začínají přemýšlet podstatně důrazněji v podnikatelském módu a u mnohých investic zvažují i otázku budoucích přínosů pro vlastní rozpočet. Složitější je to potom u státní správy, kde nejen že zpravidla dochází k vrácení přebytků hospodaření do státního rozpočtu, ale leckdy nemá rozšiřování aktivit těchto institucí smysl nebo je dokonce společnosti škodlivé. Státní správa má sloužit k efektivnímu fungování státu, roz-

širováním její činnosti dochází spíše k omezování svobod občanů. Při tomto procesu je nezbytné hledat společensky akceptovatelnou rovnováhu, nenechat státní správu růst k „bezbřehému bujení“.

## 1.8 Stručně o managementu

Obliba termínu management v posledních desetiletích výrazně roste, ačkoliv většina lidí nepřilíží přesně ví, oč se vlastně jedná. Pro pořádek je třeba uvést definici: Management je věda a umění zabývající se řízením organizace, její části nebo projektu.

Přehled historických fází vývoje manažerské vědy, stejně jako pokus o zevšeobecnění závěrů pro praxi, ke kterým se dnes teoretici managementu přiklání, není předmětem tohoto studijního materiálu. Není však pochyb o tom, že management je dnes vědní disciplínou, která se vyučuje po celém světě, včetně prestižních univerzit.

Za pozornost stojí slůvko „umění“, které je obsaženo v uvedené definici. To má poukázat na významnou skutečnost – totiž, že sebelépe teoreticky vybavený absolvent manažerského kurzu nebo rovnou univerzity nebude v praxi dobrým manažerem, pokud mu chybějí komunikativní dovednosti, empatie, schopnost chápat sociální síť v jeho organizaci a pokud nebude mít cit pro řešení situací. Těmto věcem příliš vyučovat nelze, jde zpravidla o záležitosti vrozené nebo utvářené výchovou v dětství. Jsou však naprosto nezbytné pro manažerský úspěch v organizaci.

Českým synonymem pojmu management by mohl být výraz „řízení“ organizační jednotky. Obecný a moderně používaný výraz manažer je v češtině poměrně zdomácnělý. Odpovídají mu výrazy jako ředitel nebo vedoucí, ale je zde nutno učinit krátké upřesnění. V organizacích veřejné sféry (zejména státní správy) se označení ředitel používá pro funkcionáře vyšší úrovně řízení – zpravidla pro ředitele odboru, případně pro jemu nadřízeného vrchního ředitele. Nejvyšším funkcionářem úřadu bývá ředitel, výjimkou jsou šéfové ministerstev jako členové vlády přirozeně označovaní za ministry. Jejich zástupci nadřízení sekcím úřadu jsou potom náměstci (ředitelé nebo ministři). Výrazu vedoucí se používá pro úroveň referátu a oddělení. S vyšší pozicí přirozeně kompetence rostou.

V soukromé sféře bývá zpravidla značný rozdíl, pokud se používá pro některý z postů označení manažer/ředitel a pro jiný vedoucí. Je-li někdo na manažerském postu, předpokládá se u něj široká kompetence a vysoká míra samostatnosti v rozhodování nově vzniklých situací. Vedoucí jsou sice také formálně nadřízeni zaměstnancům na svém pracovišti, ale míra samostatnosti je podstatně nižší. Vedoucí mají zpravidla poměrně přesné instrukce, jak dané situace řešit. Pokud vznikne situace, která nebyla instrukcemi předvídána, potom je potřeba kontaktovat nadřízeného manažera.

Může se tedy stát, že někdo má na vizitce napsáno, že je generálním ředitelem/manažerem dceřiné společnosti nadnárodní firmy v ČR (tzv. country manager), často s větším množstvím podřízených, ale pokud převážná většina jeho rozhodnutí je tvořena na základě instrukcí od managementu nadnárodní mateřské společnosti, potom se z hlediska manažerské vědy jedná o pouhého vedoucího. A naopak, funkci formálně označovanou např. jako „vedoucí dopravy“ je třeba na základě množství vlastních rozhodnutí „vedoucího“ při složitosti reálných situací, do kterých se tato organizační jednotka podniku dostává, jednoznačně považovat za funkci manažerskou.

V rámci managementu je potřeba na začátku zmínit ještě jednu základní klasifikaci, a to rozdělení manažerů podle stylu na manažera demokratického a manažera autoritativního. Samotný název naznačuje, že za manažera demokratického budeme považovat člověka v řídicí funkci, který je schopen citlivěji přistupovat k řešeným problémům, jakož i ke svým podřízeným. Častěji radí a koučuje, než přikazuje a zakazuje. Naopak autoritativní manažer se opírá o autoritu, ať už vlastní osoby nebo danou jeho funkcí, je přísný a nesmlouvavý, ví, co je třeba dělat, jasně to dává najevo a tvrdě to po podřízených vyžaduje. Sahá k odměnám podobně často jako k trestům.

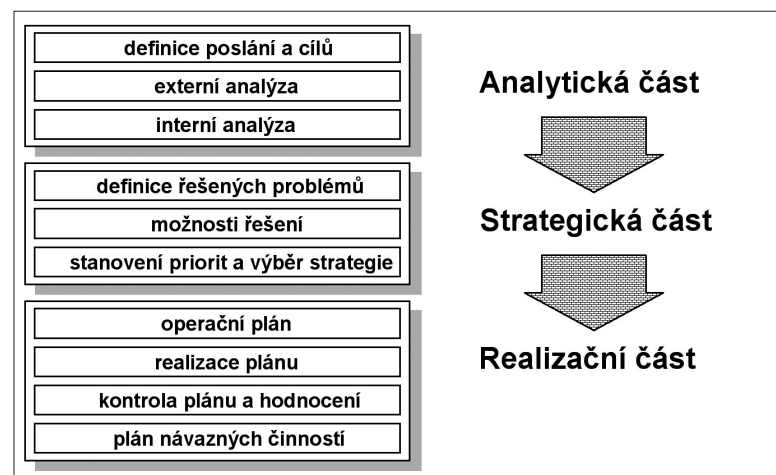
Manažerská věda se snaží vyřešit, který z uvedených typů manažerů je obecně vhodnější. Při hodnocení z hlediska efektivity celého podniku nebo organizační jednotky, se však jednoznačná odpověď nenašla. Existuje určitá shoda v tom, že podnik pracuje přece jen efektivněji, pokud zaměstnancům v dělnických profesích, lidem bez

vzdělání nebo se vzděláním nižším šéfuje autoritativní manažer. Naopak u profesí kreativních a vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců bývají úspěšnější manažeři demokratičtí.

## 1.9 Strategický management

Obsah předmětu strategický management je velmi široký a prostor tohoto studijního materiálu příliš malý k tomu, aby bylo možno problematiku uchopit komplexněji. Proto, s odkazem na ono zúžení, budou vypíchnuty pouze klíčové prvky. V soukromých podnicích se strategickému řízení věnuje značná pozornost a ve velkých podnicích jsou k dispozici celé týmy lidí, ve středních se jím zabývají přinejmenším managementy a v malých podnicích existuje alespoň v hlavách vlastníků.

Obrázek č. 1: Strategický plánovací cyklus (Veber 1998: 48)



Pro veřejnou sféru můžeme postup tvorby a realizace strategického plánu znázorněný na výše uvedeném obrázku uplatnit rovněž. Proti soukromým firmám však musíme výrazně modifikovat náplň jeho jednotlivých kroků.

### 1.5.1 Definice poslání a cílů

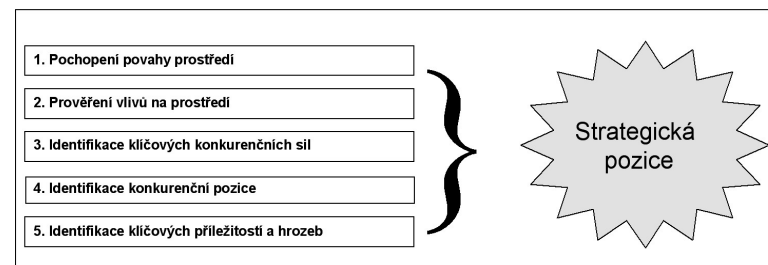
Definice poslání a cílů je nezdělaným krokem, neboť mnozí mají za to, že „to je přece jasné“. Často tomu tak je, ale většinou je to jasné jen tomu, kdo se nad daným problémem zamýšlí. U vícečetných rozhodovacích orgánů mohou vznikat odlišnosti, a to v nikoliv nepodstatných detailech. Tím méně potom mohou tušit podřízení. Jednoznačné precizované poslání a definice hlavních cílů v písemné formě je proto naprostou nezbytností pro úspěšnou implementaci všech plánů spojených se strategickým managementem.

Ve veřejné sféře poslání organizace vyplývá z vůle jejího zřizovatele, v některých případech potom přímo ze zákona. Vzhledem k ústavní povinnosti státních orgánů konat výlučně tak, jak předvidá zákon, nemůže zakladatel ani vrcholový management dané instituce toto poslání měnit jinou cestou, než novelizací příslušného zákona.

### 1.5.2 Externí analýza

Dalším krokem strategického plánovacího cyklu je externí analýza neboli strategická analýza prostředí. Ta se u soukromých firem zabývá vztahem podnikového okolí k podniku samotnému. Řeší otázky spojené s konkurenty, zákazníky, státní administrativou, zájmovými organizacemi apod.

Obrázek č. 2: Vazba analýz prostředí na určení strategické pozice podniku (Veber 1998: 49)



Analýzou povahy prostředí se řešitel problematiky snaží zamyslet nad tím, do jaké míry je prostředí kolem podniku dynamické. V podmínkách veřejného sektoru je tomu obdobně. Např. nezisková organizace zaměřená na charitu zažívá výrazně jiný zájem o spolupráci dárců na pomoci v období velké přírodní pohromy než v době, kdy k žádným přírodním katastrofám nedochází. Podobně jsou třeba hasiči v počtu svých výjezdů závislí na extrémních stavech počasí, které je zpravidla dlouhodobě nepředvídatelné.

Při prověřování vlivů na prostředí se používají analýzy typu:

- PEST (politicko-právní, ekonomické, sociálně-kulturní a technologické faktory)
- metoda tvorby scénářů – na základě faktorů lze stanovit buď předem zvolený počet scénářů (např. dva – nejhorší a nejlepší varianta) nebo postupovat v závislosti na nejvýznamnějších vnějších faktorech a jejich interakcích.
- Porterův model pěti sil<sup>1</sup>, který zahrnuje vliv nově vstupujících na trh, zákazníky, substituty a komplementy, dodavatele a konkurenční prostředí. V podmínkách veřejné sféry je však model v této podobě nevyužitelný. Svůj význam však přesto má. Naznačuje Porterovu logiku vycházející ze snahy pojmenovat hlavní síly ve vnějším prostředí organizace. Ty jsou u jednotlivých institucí veřejné sféry natolik odlišné, že nemá smysl se snažit o jejich definování na tomto místě. A přirozeně, nemusí jich být nutně pět.

Konkurenční pozice se výrazně mění, pokud hovoříme o organizacích státní správy ve srovnání s neziskovým sektorem. Neziskový sektor se v analyzování konkurence ve svém vnějším prostředí blíží podmínkám soukromého sektoru. Nic nebrání tomu, aby se stejnou činností zabývaly organizace jiných zakladatelů (srovnejme např. charitativní organizace). Ve státní správě platí naopak, že nemohou být dva státní orgány se stejným předmětem činnosti. Současně náplň činnosti státních organizací je zákonem vyčleněna pro stát.

<sup>1</sup> Porterův model pěti sil je uznávaným nástrojem analýzy vnějšího prostředí organizace. Jeho význam je podtržen pojmenováním dominantních faktorů stojících mimo vlastní organizaci, které však organizaci významně ovlivňují.

O konkurenčním prostředí porovnatelném se soukromým sektorem proto nemůže v této souvislosti uvažovat. Přesto nelze říci, že by v rámci státních organizací neexistovala žádná konkurence. Náplň činnosti státních orgánů se v některých případech překrývá, což je dáno nedokonalostí legislativy nebo jejím chybným výkladem. Státní instituce si rovněž konkurují s ohledem na porovnávání úspěšnosti, přísun rozpočtových prostředků, ve vztahu k výsledku procesů (nezřídka se ve správních řízeních střetávají postoje např. ministerstva pro životní prostředí s postojem ministerstva průmyslu a obchodu).

### 1.5.3 Interní analýza

Interní analýza neboli strategická analýza organizace ve veřejné sféře hodnotí zejména úroveň lidských zdrojů, technického vybavení pracovišť, dostupnosti finančních zdrojů a závazků k dodavatelům služeb. Mezi nejvýznamnější analýzy je třeba zahrnout zejména analýzu nákladové efektivity. Ta je ve veřejném sektoru klíčem k rozšíření možností organizace.

Pravidelný přísun prostředků ze státního rozpočtu a rozpočtová pravidla státní organizace výrazně deformují vztah těchto organizací k hospodárnému využívání finančních zdrojů. Povinnost vracet v daném kalendářním roce nevyužité finanční prostředky do státního rozpočtu může nezainteresovanému připadat jako správná. Ani ustanovení, že v následujícím roce organizace dostává maximálně tolik prostředků, kolik jich využila v roce předešlém, nevyznívá negativně. Pokud se ale daná organizace pohybuje v turbulentnějším prostředí a není schopna přesně odhadovat, jaké zdroje pro výkon svých povinností bude potřebovat, potom si šetřením v jednom roce způsobí zásadní problém při negativním vývoji v roce následujícím.

Navyšování prostředků pro konkrétní organizaci v daném fiskálním roce je někdy totiž téměř nadlidský výkon. To vyplývá z faktu, že státní rozpočet je schvalován zákonodárným sborem po velmi náročném proceduře a zákon o státním rozpočtu je přirozeně závazný, ostatně jako každý jiný zákon. Nedodržením rozpočtů však

manažeři státních organizací nad jiné viditelněji dávají najevo, že u jejich organizace „cosi není v pořádku“ a to se často obrací proti nim samotným.

Nadřízené struktury sice zpravidla disponují rezervami, kterými je možno některé reálné a nenadálé situace krýt. Těchto rezerv je však k celkovým rozpočtům tak málo, a nejistota jejich získání je tak velká, že na ně nelze spoléhat. Je tedy pro každou organizaci přirozenější své potřeby nadsazovat a nezdravě utrácet, než se chovat hospodárně a riskovat, že vnější okolnosti organizaci přivedou do neřešitelných situací ohrožujících naplňování jejich standardních funkcí. Odstrašujícím příkladem zde může být nedostatek prostředků na pohonné hmoty u policie před několika lety.

Dalším druhem analýz uplatnitelných při interní analýze jsou srovnávací analýzy. Srovnávat lze současnou situaci organizace s předešlými obdobími nebo předmětnou organizaci s organizacemi obdobnými.

Užitečnou může být také bilance zdrojů a kompetencí vzhledem k organizaci a jejím úkolům. V neposlední řadě je součástí interní analýzy rovněž identifikace klíčových silných a slabých stránek podniku.

#### 1.5.4 Definice řešených problémů

Standardním postupem je využití některé ze souhrnných analýz. Široké uplatnění má zejména SWOT analýza. Vzhledem k její univerzální použitelnosti k řadě problematik a paradoxně k současné poměrně povrchní znalosti skutečné metodiky této analýzy bude na tomto místě uvedena v nezkrácené verzi.

Smyslem SWOT analýzy je najít konkrétní opatření vycházející z kolize mezi závěry externí a interní analýzy. Shrnutím externí analýzy jsou příležitosti a hrozby pocházející z vnějšího prostředí, u interní analýzy naopak najdeme přehled nejvýznamnějších silných a slabých stránek. Tyto faktory potom vyplníme do poměrně známé tabulky, přesněji do polí označených v tabulce uvedené níže číslicemi 1–4.

Obrázek č. 3: Schéma SWOT analýzy

		<b>O</b> OPORTUNITIES	<b>T</b> THREATS
	SWOT	3 1. příležitost 2. příležitost atd.	4 1. hrozba 2. hrozba atd.
<b>S</b> STRENGTHS	1 1. silná stránka 2. silná stránka atd.	5	6
<b>W</b> WEAKNESSES	2 1. slabá stránka 2. slabá stránka atd.	7	8

Po definování silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, následuje další nezbytný krok, na který se však v manažerské literatuře nezdávka zapomíná – totiž využití polí tabulky označených čísly 5–8.

Do pole č. 5 uvádíme navrhovaná opatření, která vycházejí z úvah o vzájemné interakci jednotlivých silných stránek a jednotlivých příležitostí. Pokud bude mít organizace např. silnou stránku personál na značné odborné výši a vyhodnocenou příležitostí v podobě vytvoření nových rozpočtových zdrojů, potom vhodným opatřením do pole číslo 5 je například příprava odborně náročných projektů pro získání těchto rozpočtů. Jinou silnou stránkou může být třeba přítomnost pracovníků, kteří dříve působili u organizace, která rozpočtové prostředky uvolňuje. V kombinaci s příležitostí v předchozím odstavci (vytvoření nových rozpočtových zdrojů) se nabízí opatření prověření možnosti využití těchto pracovníků pro efektivní lobbying u poskytující organizace. V poli č. 5 tedy uvádíme

všechna smysluplná opatření vycházející z kombinace jednotlivých silných stránek s jednotlivými příležitostmi.

Obdobně do pole č. 6 uvedeme opatření založené na kombinaci silných stránek s hrozbami. Bude-li jako hrozba vyhodnoceno např. to, že zřizovatel se chystá analyzované organizaci výrazněji navýšit objem povinností, potom v kombinaci s první výše uvedenou silnou stránkou (odborná výše personálu) může být navrženo opatření v podobě posílení pracovních sil o méně odborně zdatný personál, na který by přešly jednodušší (např. administrativní) záležitosti, tak aby kapacitně bezpochyby odborně zdatnější zaměstnanci byli schopni přírůstek nových povinností zvládnout. Bez příkladu budiž jen doplněno, že do pole č. 7 kombinujeme jednotlivé slabé stránky s příležitostmi a do pole č. 8 potom tyto slabé stránky s hrozbami. A ani zde práce se SWOT analýzou nekončí. Na základě všech těchto provedených úvah a navržených opatření je možno předefinovat dříve přijaté postuláty (např. definici poslání). S největší pravděpodobností pak k realizaci nebudou vybrána všechna navrhovaná opatření, ale jen ta, která budou kompatibilní se zvolenými strategiemi a plány. Analýza SWOT není jedinou možností, jak řešit problematiku definice řešených problémů, ale lze ji však jednoznačně doporučit.

### 1.5.5 Možnosti řešení

V případě větších organizací je nutno se vypořádat s faktem, že strategické řízení má dvě úrovně. Jednak je to úroveň organizace jako celku, potom však také může být strategický management na úrovni samostatných organizačních jednotek. Očekává se samozřejmě, že obě tyto úrovně budou ve výsledném strategickém projektu přirozeně kompatibilní. Tvůrce strategické koncepce v této fázi strategického plánovacího cyklu vypracovává pokud možno více alternativních strategií. U organizací veřejné správy můžeme klást větší důraz na rychlost řešení jednotlivých podání občany nebo naopak na vysokou odbornou i právní úroveň správních rozhodnutí. Můžeme se však zaměřit i na jiné cíle. Obdobně charitativní nezisková organizace může mít jako první alternativu malou pomoc co největ-

šímu počtu potřebných, jako další alternativu dlouhodobou pomoc menšímu počtu a jako třetí koncepční změnu místní infrastruktury (např. budování škol a nemocnic). Hledáme tedy u každé organizace více cest, po kterých je možno se v příštím období vydat.

### 1.5.6 Stanovení priorit a výběr strategie

Na základě navržených alternativ potom zvolíme tu strategii, která se zdá být nejvhodnější z hlediska poslání organizace a v této fázi může rovněž vytvořit/dotvořit vize organizace. Pro lepší orientaci v obou pojmech je nutno na tomto místě učinit malé upřesnění. Pokud hovoříme o poslání, máme na mysli zejména účel, pro který byla organizace založena. U soukromých podniků by se s největší četností vyskytovala některá z období tvrzení o finančním zabezpečení zakladatele nebo vlastníka či spoluvlastníků podniku. U organizací státní správy to bude nejčastěji naplnění litery zákona. Neziskové organizace potom mohou mít poslání velmi různé, může k nim patřit snaha zakladatele prospět užitečné věci, spojení lidí k uspokojování kulturních, společenských, duchovních nebo sportovních potřeb, či řada jiných pohnutek. Pokud však hovoříme o vizi, pak máme na mysli vzdálený a někdy těžko dosažitelný stav, kterým se vyjádří význam organizace ve vnějším prostředí.

Tomáš Baťa se pustil do budování svého podniku na výrobu obuvi ve Zlíně s posláním zajistit sebe, svou rodinu a postupně i své zaměstnance. Jeho vize pak říkala, že podnik obuje polovinu obyvatel naší planety.

Vizi tedy může být ve veřejném sektoru celá řada. Policie např. bude mít vizi ke snížení kriminality nebo snížení obětí dopravních nehod, nezisková nemocnice kvalitní odbornou péči pro své klienty, charitativní organizace vyřešení svízelné vzdělávací situace v některé africké zemi, církevní spolek zase trvalé poskytování duchovního prostředí pro své věřící a takových příkladů může být celá řada.

### 1.5.7 Realizační část

Jak je patrné ze strategického plánovacího cyklu, po analytické a strategické části, které jsou výše popsány, následuje část realizační. Ta je postavena na tvorbě operačního plánu, jeho realizaci, kontrole a hodnocení a vytvoření plánu návazných činností. Vyjmenované činnosti jsou však již natolik individuální, že jim v tomto materiálu nebude věnována zvláštní pozornost.

Bude však zdůrazněn ještě jeden klíčový termín, a to výraz „cyklus“. Výše popsaný proces není jednorázovou kapitolou v historii organizace. Po vyhodnocení realizace plánu může dojít management k závěru, že zvolená alternativa nenaplnuje její poslání nebo vizi. Může tedy zvolit alternativu jinou, tu opět zpracovat do podoby operačního plánu a dále postupovat podle strategického plánovacího cyklu. Nebo může začít od začátku, znovu se vrátit ke svému poslání, v novém čase a novém úhlu pohledu nabraných zkušeností provést externí i interní analýzu atd.

Ve významnějších podnicích se považuje za důležitou činnost z hlediska managementu tzv. plánování. Jednou z metod, jak se k tvorbě plánů postavit, je např. tvorba každoročního velmi podrobného plánu (činností, úkolů atd.) na následující kalendářní rok a výhledového (méně podrobného) plánu na následujících pět let. V následujícím roce se opět provede podrobný plán na příští rok, výhledový plán na pět let atd. Podnik má tedy přesný plán na příští období a vždy ještě k tomu výhled na dalších pět let (nejedná se o žádné pětiletky socialistického typu – ty byly časově ukotveny na konkrétní pětiletá období, ta poslední na léta 1985–1989). Musí-li management činit rozhodnutí, jehož důsledky jdou za nejbližší kalendářní rok, pak má v ruce aktualizovaný podklad, s nímž může svá rozhodnutí konfrontovat.

Menší organizace tento postup potřebovat nemusí, naopak větší budou mít výhledy podstatně delší (např. v úvahách společnosti ČEZ je výhled k roku 2030 vzhledem k investiční i technické náročnosti budování jaderných elektráren zcela běžný). Veřejný sektor by však rozhodně měl také plánovat a zejména státní instituce by se

měly „naučit dívat“ za nejbližší roční období, což by výrazně prospělo jejich stabilitě, kontinuitě i hospodárnosti.

### Použité zdroje:

- Czech.cz (nedat.): Neziskový sektor, <http://www.czech.cz/cz/66483-neziskovy-sektor>.
- Fórum dárců (nedat.): Rozdíl mezi nadacemi a nadačními fondy, <http://www.donorsforum.cz/informace-o-nadacnich-fondech?id=122>.
- MAŇAS, T. (2004): Právní forma neziskovky šitá na míru (rozdíl mezi OS a OPS), 18. 2. 2004, <http://neziskovky.cz/cz/fakta/legislativa/navody/1400.html>.
- REKTOŘÍK, J. a kol. (2007): Organizace neziskového sektoru. Základy ekonomiky, teorie a řízení. Druhé aktualizované vydání. Praha: Ekopress, s. 73–92.
- VEBER, J. a kol. (1998): Management II., Praha: VŠE.
- WRIGHT, G. – NEMEC, J. (2003): Management veřejné správy, teorie a praxe. Praha: Ekopress, s. 11–40.

## 2. APLIKACE MARKETINGOVÝCH PRINCIPŮ PŘI TVORBĚ PLÁNŮ V ORGANIZACÍCH VEŘEJNÉ SFÉRY A U NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Před samotnou aplikací marketingových plánů je nezbytné se seznámit s vlastním obsahem marketingu. Dle Petra Druckera: „Marketing je jako podnik viděný z hlediska jeho konečného výsledku, tj. z hlediska zákazníků“ (Rektořík 2007: 81). Totéž samozřejmě platí o jakékoliv jiné organizaci. Proto je možno v novinách vidět celostránkovou inzerci státního podniku Lesy české republiky nebo třeba podpůrného garančního lesnického a rolnického fondu. Organizacím, kterým záleží na jejich image, nezbyvá nic jiného, než se zabývat marketingovou komunikací a v nějaké formě své klíčové segmenty oslovovat.

Marketingový mix se skládá ze 4P<sup>2</sup>:

- Product – tedy výrobek nebo služba
- Price – cena
- Place – místo, na kterém daný produkt v uvedené ceně je možné získat
- Promotion – propagace

Co je ovšem podstatné z hlediska marketingu pro veřejný sektor? Opět lze říci, že podstatně větší shoda se soukromým sektorem bude u neziskových organizací, než ve sféře stání.

V neziskové organizaci tato čtveřice faktorů hraje rovněž zásadní roli, byť se místy její povaha dramaticky mění. Produktem je zpravidla nějaká služba, např. již vícekrát zmíněná charitativní pomoc za nasbírané prostředky od dárců zabezpečuje pomoc potřebným. Cena je v tomto případě spíše dobrovolná, ale někdy je i pevně stanovena. Za účast v projektu adopce dítěte na dálku je třeba platit dokonce pravidelně po dobu několika let. Místem zde není sídlo charitativní

<sup>2</sup> Souhrn nejvýznamnějších faktorů ovlivňujících úspěšnost marketingových postupů byl nazván marketingovým mixem. V rámci zvýšení názornosti a po nutném zjednodušení byly tyto faktory v originále (angličtina) pojmenovány na totožné počáteční písmeno.



organizace, ale přímo místo pomoci, tedy např. africká země. S položkou „place“ je spojena také doprava této pomoci na místo nebo třeba náklady spojené s transferem finančních prostředků. Konečně „promotion“ zahrnuje všechny způsoby, jakými tato charitativní nezisková organizace komunikuje s veřejností s cílem získat nové dárcy, počínaje vlastními internetovými stránkami, přes inzerci, PR články v tisku nebo rozhovory poskytované médiím lidmi, kteří pomoc organizují nebo s dárci (např. slavnými osobnostmi), kteří na projekty přispívají. Tato škála komunikačních cest může být daleko širší.

Ve zcela jiné situaci se však ocitneme, začneme-li řešit problematiku marketingového mixu z hlediska státní správy. Co je produktem, který je občanovi nabízen? Ve skutečnosti totiž státní instituce poskytují službu státu. Občan se na transakci nepodílí proto, že má dobrovolný zájem tento produkt získat. Návštěva katastrálního úřadu nebývá spojena s tím, že občan touží mít doma v rámečku výpis z katastru nemovitostí. Potřebuje ho proto, že žádá o stavební povolení, o úvěr v bance (zde není „nucen“ státem, ale podmínkami soukromého subjektu, se kterým chce uzavřít smluvní vztah – stát je však jediným garantem, který může osvědčit skutečnost, jejíž doložení banka požaduje). Výměnu občanského průkazu neprovádíme proto, že se chceme chlubit přátelům svou krásnou fotografií na tomto dokladu, ale proto, že nám pod sankcí udělil tuto povinnost zákon. A tak bychom mohli pokračovat dále skrze všechny státní instituce, s nimiž občan vstupuje do interakce.

Cena rovněž nebývá cenou ani tržní, ani cenou dobrovolně placenou. Jde opět o zákonem stanovenou povinnost. Avšak ani vláda zde není bez rizika. Vzpomeňme na jednoznačně prohrané volby do krajských zastupitelstev v roce 2008 zejména kvůli 30korunovému poplatku u lékaře.

Místo, kde je služba poskytována, je voleno více s ohledem na provozní náklady státu než na potřeby občanů. Je to přirozené, stát není závislý na občanově vůli službu získat, naopak – je to občan, kdo je legislativou nucen ji užít.

Podobné je to i s „promotion“. Povinnost občana znamená, že stát nemá potřebu produkt jakkoliv propagovat. Není snadné si představit inzerát Živnostenského úřadu s výzvami, aby si občané pořizovali živnostenské listy. První věta tohoto odstavce však neplatí absolutně. Jsou případy, kdy stát k propagaci některých produktů sáhne. Jde zejména o nové prvky, které nejsou veřejnosti známy, a pro jejich fungování je třeba, aby se s nimi občané obeznámili. Příkladem jsou dotační programy z EU, kde je třeba účasti soukromých subjektů.

J. Rejek (2007) ve své publikaci „Organizace neziskového sektoru“ rozšířil marketingový mix ve veřejném sektoru ještě o další 3 významné faktory:

- Lidé – pro kontakty zákazníků s poskytovateli služeb a následné ovlivnění jejich kvality.
- Materiální prostředí – jako důkaz o vlastnostech služeb, resp. neschopnosti zákazníka službu posoudit dříve, než ji spotřebuje.
- Procesy – zaměřené na to, jakými způsoby je služba poskytována.

## 2.1 Reklama

Reklama je nejrozšířenější způsob marketingové komunikace. Říká se, že dvě média vytvářejí image – televize a tisk. V EU jde 70 % všech mediálních výdajů právě do TV a tisku. Na základě zjištění z výzkumů reklama na některé druhy výrobků směřuje záměrně do určitého druhu média, např. prací prášky téměř výlučně do televize. Při řadě jiných reklamních kampaní se naopak média kombinují. Televize je výhodná proto, že svými pohyblivými obrázky působí především emotivně a v krátké době osloví 70–80 % populace. K dosažení účinků reklamní kampaně, tedy prodejního úspěchu, je třeba vést dlouhodobou (obecně to jsou cca dva měsíce) a intenzivní kampaň.

Cena za reklamu se však pohybuje nad 10 mil. Kč. To je částka, kterou není v podmínkách veřejného sektoru snadné vyčlenit a obhájit. Výjimečně se do tohoto prostoru dostanou neziskové organi-

zace, o to promyšlenější a efektivnější by jejich kampaň měla být. S velkou kritikou se potýkají ústřední orgány státní správy, pokud do takových kampaní investují – v minulosti byly zaznamenány případy inzerování úspěchů ministerstev v tištěných médiích, zpravidla tomu bylo před volbami a nosným prvkem této inzerce byl sám ministr. Nelze se divit veřejnosti, která si takový krok vykládala jako zneužití veřejných prostředků pro zviditelnění jednotlivce nebo jeho politické strany. Poněkud efektivněji však pracují s kampaněmi některé kraje, např. zviditelňováním se u projektů, na kterých se podílejí. Velkým vzorem je EU, jejíž přítomnost u projektů je nepřehlédnutelná. V ideální situaci jsou naopak velké státní či polostátní podniky generující obrovské zisky, zpravidla díky svému dominantnímu postavení na trhu. Tam je řád 10 mil. Kč na marketing snadno dosažitelný a podstatně hůře kritizovatelný.

### 2.1.1 Účinnost reklamy

Účinnost reklamy zvyšuje:

#### 1. brzká identifikace značky

V televizi a rozhlasu se má název inzerovaného výrobku/služby objevit do 10 vteřin od začátku reklamy. U tištěné reklamy je naopak třeba zvýraznit obchodní značku produktu + logo výrobce na dolním okraji reklamy (stránky). V pravém dolním rohu je místo, které sleduje většina čtenářů, neboť je důležité při obracení stránky.

#### 2. délka reklamy

V televizi je neoptimálnější délkou reklamní upoutávky 1 minuta, maximálně však má reklama trvat 90 vteřin. Reklamy pak bývají i delší, nejdéle je divák ochoten zpravidla snášet 2 minuty jedné reklamy.

Opakování reklamních spotů účinek reklamy zvyšuje. Podobně je tomu, když je jádro sdělení nebo obchodní značka v průběhu reklamy zopakována. Stejně tak je účinné, když reklama následuje v TV, rozhlasu a novinách.

#### 3. Logická souvislost

Nezbytnou je logická souvislost s obsahem sdělení a vizuálním a zvukovým provedením.

#### 4. Překvapivost

Účinnost sdělení roste při obsahu překvapivých nových prvků, zpracování formou příběhů. Efektivní jsou rovněž hádanky nebo kvízové prvky.

#### 5. Emocionální prvky

Osvědčilo se i používání pozitivních citů jako jsou humor, láska, radost, krása, šarm, kouzlo.

#### 6. Cíle spíše negativní

Pokud jde o cíle, úspěch mají zejména ty negativní – zejména sentiment, strach, bolest, kouzlo. To funguje převážně u nákupu produktu z jiných než racionálních pohnutek.

### 2.1.2 Humor v reklamě

Humor (vtip) obvykle pomáhá v případě takových výrobků, které nakupujeme emocionálním způsobem (např. pivo, sluneční brýle, chipsy, cigarety). Naopak u výrobků, které jsou nakupovány s velkou dávkou racionalismu (ledničky, pračky, myčky, nádobí, mikrovlnné troupy, počítače, nábytek) humor prodej znesnadňuje.

Při používání humoru v reklamě lze využít teorii tzv. taxonomie Product Color Matrix (PCM).

Tato teorie je založena na dvou položkách: *riziku*, které nese zákazník při nákupu zboží (spojeno především s cenou) a na *racionálním* nebo emocionálním charakteru nákupu.

Známé výrobky (podle uvedeného principu) lze rozdělit do čtyř kategorií. K jednotlivým kategoriím se přiřazují barvy, jsou využívány jako metafora.

- 1) racionální nákup s vysokým rizikem – spojován s bílou barvou (pračky, ledničky, myčky). Reklama s humorem je nevhodná v rozhlasové reklamě, v tištěné reklamě se přijímá pozitivně.
- 2) racionální nákup spojený s nízkým rizikem – barva modrá (ústní voda, prací prášek, zubní pasta). V tisku je humor nevhodný, v rozhlasu reklamě pomáhá.

- 3) emocionální nákup s vysokým rizikem – barva červená – např. malý sportovní vůz, motorka, zrzavá barva na vlasy.
- 4) emocionální nákup s nízkým rizikem – barva žlutá – např. pivo, chipsy.

V případě „žlutých a červených“ výrobků je humor přijímán příznivě v rozhlasu i v tisku, pod podmínkou, že je spojen s prezentovaným zbožím.

### 2.1.3 Text v reklamě

Titulek je nejdůležitější prvek, čte jej v průměru pětkrát více lidí, než celý text reklamy. Pokud jde o ilustrace, pak platí pravidlo, že na první pohled musí být zřejmé, co je předmětem reklamy/nabídky/prezentace. V hlavním textu můžeme zvolit formu příběhu, kterým sdělujeme zásadní fakta a skutečnosti. Pro rozložení textu, ilustrace a titulku je dobré respektovat hledisko čtenáře: nejprve je vnímána ilustrace, potom titulek a teprve nakonec text.

### 2.1.4 Venkovní reklama, billboardy, výkladní skříně

Charakteristika venkovní reklamy? Je uznávána hlavně pro svoji schopnost fixovat značku, připomenout prezentovaný výrobek téměř v každém okamžiku. Je ve srovnání s ostatními médii levnější, umožňuje opakování, rychlou komunikaci, je dostupnější – spotřebitel si ji nemusí kupovat. Další předností venkovní reklamy je širší zasažení respondentů (všechny věkové, sociální a příjmové skupiny). Má schopnost regionální modifikace. Nevýhodou je stručnost, veřejnost posuzuje kritičtěji estetickou stránku provedení a umístění.

Jaký počet? Údaje o tom, kolik jich jednotlivé společnosti nasazují, jsou mediálními odděleními agentur považovány za obchodní tajemství. Za ideální pro celorepublikovou kampaň se odhaduje počet kolem 600 kusů. Minimální počet, aby byla taková reklama vůbec viditelná, je 350. Údaje platí pro hlavní sezónu, v období zimy a léta lze tento počet snížit o 100 kusů. Je možné použít i menší počet, např. 10 ks, pak ale musí jít o výběr nejlepších plakátovacích ploch ve vybraných městech.

Kdy? Velmi důležité je načasování reklamní kampaně. Relativně nejméně vhodným obdobím jsou zimní měsíce (brzy se stmívá). Dále jsou nevhodné prázdniny. Letní měsíce jsou ideální pro menší kampaně – mají možnost vyniknout.

Optimální jsou měsíce duben, květen, červen. To nejvíce inzerují automobilky, kosmetické koncerny a cestovní kanceláře. V červenci je vhodné inzerovat sezónní produkty, např. zmrzliny, potraviny nebo filmy. Podzim je ideální pro automobilky, kosmetické společnosti. Listopad a prosinec jsou měsíce kampaní na média a různá přání do nového roku.

### 2.1.5 Ostatní typy venkovní reklamy

Jedná se zejména o City Light vitríny, klasické plakátovací plochy a mobilní nosiče např. na automobilech a MHD, venkovní reklamy, svítící média a neony, reklamní lavičky, nafukovadla (nafukovací média<sup>3</sup>).

City Light vitríny jsou standardizované většinou prosvětlené plochy, které jsou nejčastěji umisťovány v lokalitách, kde není možné postavit klasický nosič plakátu. Základní rozměry panelů 1,2×1,7 m – mohou nahradit v centrech měst postupně zakazované billboardy. Bývají nejčastěji v lokalitách:

- historických a obchodních center s velkou frekvencí chodců, automobilů, prostředků MHD,
- na zastávkách městské povrchové dopravy a podzemní dráhy,
- podchody, nádraží, obchody (u vstupních prostor – jako náhrada za různé letáky),
- prodejny tiskovin a tabákových výrobků (hodí se pro inzerci různého druhu zboží),
- tzv. impulzivního zboží – tiskoviny, cukrovinky, tabákové výrobky,

<sup>3</sup> Nafukovacími médii rozumíme např. balóny nebo vzducholodě, ale i obyčejné nafukovací balonky nebo z fotbalových zápasů známé pětimetrové „cvičící“ panáky. Vše samozřejmě musí být opatřeno propagací značky, produktu nebo organizace.

- telefonní budky, pouliční hodiny (v SRN, Francii úspěšně ve spojitosti s veřej. WC).

### 2.1.6 Značka výrobce nebo výrobku

Značka se dostává do povědomí spotřebitele jinou cestou. Existuje řada teorií výzkumu značek. Nejvyužívanější teorie je pod označením BAV (BrandAsset Valuator). Tento systém umožňuje tvorbu a správu obchodních značek, stanovení hodnoty efektivnosti značky v daném okamžiku, hodnocení potenciálu značky a její autonomii. Na základě těchto informací je potom možné stanovit důvod, proč některá značka žije, jiná stagnuje.

Diagnóza je stanovena na základě čtyř kritérií podmiňujících životaschopnost a budování značky:

#### 1) *Atribut první – DIFERENCIACE*

Znamená, že značka se musí lišit. Např. musí mít jasné zřetelné kontury, aby si ji zákazník všiml a odlišil ji od značek konkurence. Diferenciace je považována za „motor vlaku“ síly obchodní značky. Má-li značka potíže, bývá to často z důvodu špatně zvolené diferenciace. Zde je také velký prostor pro reklamu.

Příklady značek silně diferencovaných: Blesk, McDonald's.

#### 2) *Atribut druhý – RELEVANTNOST*

Je-li značka dostatečně unikátní, musí ji spotřebitel opakovaně potřebovat. Značka se stává součástí jeho života. Relevance je různá a mění se v závislosti na skupině spotřebitelů. Příkladem je Mountfield, který pro obyvatele měst má nižší relevanci než pro obyvatele vesnic, dále kabelky Louis Vuitton, rtěnky Lancome nebo kosmetika Oriflame, které mají pro muže menší relevantnost.

Příklady značek výrazně relevantních: Eta, Orion.

#### 3) *Atribut třetí – PRESTIŽ*

Vyjadřuje mínění, jaké mají spotřebitelé o výrobku. Prestiž je závislá na kvalitě produktu, jeho popularitě a odlišná v různých zemích a kulturách. Je zákaznickovou odpovědí na působení značky.

Příklady značek výrazně prestižních: Pilsner Urquell, Jan Becher, Christian Dior.

#### 4) *Atribut čtvrtý – ZNALOST*

Tato fáze je završením procesu budování značky. Spotřebitel značku důvěrně zná, rozumí jí a ví, co se za ní přesně skrývá. Znalost znamená přijmout značku za svou. Velkou roli sehrává vhodná distribuční síť. Když se na trhu vyskytují značky se stejně silnou diferenciací, pak vítězí ta, která je v obchodech dostupná. Příklady značek s vysokým stupněm znalosti: Nova, Škoda, Nivea, Česká pojišťovna.

Zdravá a dobrá značka by měla být ve všech částech vyrovnaná.

Dalším krokem k posouzení značky je vytvoření tzv. diagnostické mřížky (viz životní cyklus značky), budované na vztazích mezi těmito čtyřmi atributy. Výsledkem jsou dvě hodnoty: potenciál značky a současný profil značky.

Potenciál značky je výsledkem odlišnosti a předznamenává budoucí výkonnost značky.

Profil značky je výsledkem prestiže a znalosti značky.

Tento systém umožňuje předvést, kde se značka nachází, ukazuje na silná a slabá místa značky. Značka obvykle začíná v levém rohu dole, kde diferenciací projevuje svoji životaschopnost, dále se pohybuje směrem vzhůru, svou sílu prokazuje užitečností.

Značky v pravém horním kvadrantu jsou silné značky. V levém dolním kvadrantu se nacházejí značky nemocné (tj. málo diferencované, nedostatečně relevantní nebo je jejich prestiž větší než znalost). Mezi nejsilnější značky patří Coca-Cola (z roku 1895), McDonald's, Marlboro, Nescafe a z českých značek Jan Becher (1805).

Tato metoda neslouží pouze k analýze obchodních značek, ale i televizních programů, časopisů, dokonce i států nebo i postoje obyvatel jednoho státu k jiným státům. Metodu je nutno doplňovat dalšími kvalitativními i kvantitativními metodami. Testuje se např. zapamatovatelnost a znalost značky. Analýza značky se doplňuje o zkoumání psychologických aspektů spojených s užíváním značky, z čehož vyplývají určující motivační dimenze značky, např. originalita, neobyčejnost, atraktivita, emoce atd.

Úloha značky na světových trzích stoupá. Značka by měla být jedním z nejvyšších aktiv každé firmy, když jde o zdravou a úspěšnou značku, převyšuje několikrát účetní cenu podniku. Značka je mnohdy vnímána jako rodinné stříbro. Úspěšnou značku je třeba systematicky rozvíjet, proto vznikají specializované profese manažerů značky, jejichž úkolem je systematicky budovat a posilovat potenciál značky. Vytváření povědomosti o obchodní značce je dlouhodobý proces, ohraničený dobou zhruba v rozmezí 2 až 5 let.

Znalost dimenzí značky je důležitá pro rozhodování v oblasti marketingové komunikace (reklama, podpora prodeje, obal, argumentace, atd.). Na základě těchto znalostí můžeme sladit komunikaci mezi „osobností značky“ v kontextu marketingového mixu, vztahy mezi hodnotou výrobku a emocionálně orientovanou hodnotou značky.

Lze konstatovat, že problematika marketingu je v současnosti nedílnou součástí existence každé organizace. Vzhledem k tomu, že jde o záležitost zpravidla mimořádně finančně náročnou, je třeba klást důraz na měřitelnost efektivního vynakládání finančních prostředků. Vlastní způsoby využívání marketingových strategií a postupů se přitom mezi organizacemi soukromého a veřejného sektoru příliš neliší. Ve veřejném sektoru však dochází ke zneužívání prostředků na propagaci. To potom jinak potřebnou komunikaci s vnějším okolím problematizuje.

### Použité zdroje:

- FORET, M. (1997): Marketingová komunikace, Brno: ESF MU.  
 REKTOŘÍK, J. a kol. (2007): Organizace neziskového sektoru. Základy ekonomiky, teorie a řízení. Druhé aktualizované vydání. Praha: Ekopress, s. 73–92.

### 3. POSTUPY UPLATŇOVANÉ PŘI PROCESU REENGINEERINU V NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍCH A V OBLASTI VEŘEJNÉ SFÉRY OBECNĚ

V 90. letech 20. století se rozšířil v literatuře výraz „turbulentní doba“. Ten označuje výraznou změnu, která posunula dosavadní relativní stabilitu hospodářských procesů do nové, poměrně nepřehledné a rychle se měnící situace na trzích. Jestliže ještě v 60. letech minulého století dominovala trhu nabídková strana – jinak řečeno: Prodalo se vše, co se vyrobilo – pak dnes je tomu právě naopak. Mnohé firmy vyrábějí jen to, co se s jistotou prodá, neboť na trhu je ve většině odvětví ohromný přetlak produktů a velmi dravá konkurence.

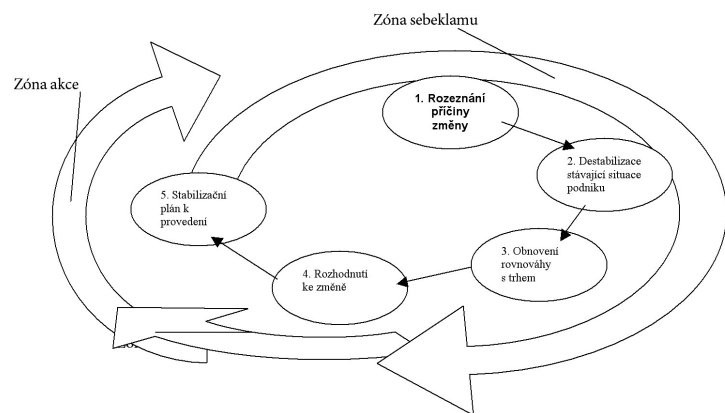
V závislosti na tempu změn v organizaci hovoříme o:

- reengineeringu – dochází-li ke změnám razantním způsobem a ve velkých skocích,
- evolučních změnách – vycházejících z koncepce učící se organizace.

V oblasti veřejné sféry, zejména pak ve správě státní lze vzhledem ke stabilitě systému fungování doporučit spíše evoluční změny než reengineering. Se změnami před úředníky je lepší přicházet v postupných, naplánovaných a dobře promyšlených krocích. To plyne z charakteru jejich práce založené často na jakési procesní rutině, která přirozeně více přitahuje konzervativní lidi. Rovněž dopady významnějších změn se nedají v celé šíři odhadnout a aspekty spojené lidským faktorem a byrokracií organizace mohou způsobit i nevratné škody na fungování státního aparátu. Jsou však situace, kdy z různých, zejména společenských, politických, hospodářských nebo bezpečnostních důvodů není pro evoluční změny dostatek času. Potom je nutno přistoupit k reengineeringu i ve veřejné sféře.

Promyšleným a plánovitým nástrojem může být management změny. Definice říká, že „Management změny je kontinuální proces vyrovnávání organizace s její tržní pozicí a efektivnější realizace tohoto procesu oproti konkurenci. Toto „vyrovnávání“ probíhá kontinuální synchronizací čtyř klíčových pák managementu – strategie, operativy, firemní kultury a náhrad za podstoupení změny.“

Obrázek č. 4 Cyklus vyrovnávání s potřebou změny dle Bergera



Neziskové organizace jsou ve schopnosti absorbovat větší změnu v kratším období poněkud pružnější. Avšak i u nich závisí tato schopnost na jejich zaměření a velikosti.

Pro názornost budeme proces reengineeringu sledovat na praktickém reálném příkladu. Tím nám bude transformace velké fakultní nemocnice, tedy neziskové organizace. Jde právě o příklad organizace nepřilíš náchylné k velkým změnám pro poměrně konzervativní (zdravotnický) personál, který čítá cca 1500 osob. Oč demonstrativnější tento příklad je, o to více je hoden obdivu úspěch níže uvedeného projektu.

### 3.1 Organizační rámec a struktura služeb

Fakultní nemocnice je organizace přímo podřízená ministerstvu zdravotnictví, její právní formou je příspěvková organizace. Ostatní nemocnice ve veřejné sféře jsou zpravidla nemocnicemi krajskými (právní formy mohou dnes být různé), vojenské nemocnice spadají pod ministerstvo obrany. Mimo veřejnou sféru pak přirozeně existují ještě nemocnice soukromé.

Fakultní nemocnice má mimo svého základního úkolu, kterým nemůže být nic menšího, než péče o zdraví lidu, také další zásadní úkoly na

poli vzdělávání a vědy. Jak již plyne ze samotného názvu, jsou pracovišti univerzitního typu a probíhá na nich vzdělávání zdravotnického personálu. Vysokoškolské instituce obecně jsou také pracovišti provádějícími výzkumnou práci. Odsud plyne také rozdíl mezi označeními organizačních jednotek fakultní nemocnice, jichž rozeznáváme dva druhy:

oddělení – jeho základní náplní činnosti je uzdravovat pacienty

klinika – u ní je důraz kladen na vzdělávací a výzkumné projekty.

Předností kliniky je zpravidla univerzitní profesor.

V neposlední řadě je třeba se zamyslet nad strukturou služeb nemocnice. Služby můžeme rozčlenit na tři významné skupiny, které mají významné charakteristiky z hlediska dalšího pojetí managementu této organizace:

- primární služby – jsou všechny, které slouží k léčení lidí a jsou za takové uznávány legislativně i reálným procesem financování, zkráceně řečeno: jde o všechny služby hrazené ze zdravotního pojištění.
- podpůrné služby – jedná se o služby nezbytné k zajištění primárních služeb.
- sekundární služby – jde o nadstavbu, která nespadá pod zdravotní pojištění. Finanční příjmy tedy plynou z jiných zdrojů, než z veřejného zdravotního pojištění.

### 3.2 Nový management

Mimo výše uvedeného si nový management ve fakultní nemocnici musí definovat poslání, vizi a strategický plán k jejich uskutečňování.

V našem konkrétním případě interní analýza novému managementu ukázala, že se jedná o procesně i v myšlení pracovníků starý typ nemocnice socialistického typu před rokem 1989. Pacient byl součástí procesu, nikoliv jeho podstatou. Zdravotnický personál žil zpravidla v představě své profesionální nadřazenosti, podíl pacienta na rozhodovacích procesech kolem jeho léčby byl nízký apod. Bylo tedy třeba podniknout velkou řadu změn, jejichž nastartování je nezbytné v krátkém čase. Management své představy zpracoval nejdříve do podoby koncepce, kterou zveřejnil na vnitřní síti nemocnice (intranet), aby se k ní každý mohl vyjádřit a zaslat písemné při-

pomínky. Všechny připomínky byly zváženy, zpracovány do nové koncepce pak byly pouze ty, které byly kompatibilní se strategickým záměrem nového vedení.

Jako součást koncepce byl velmi precizně rovněž zpracován tzv. „jízdni řád“, časově přesně vymezený harmonogram úkolů. Každé pracoviště se v něm dozvědělo, kdy se např. počítá se zakoupením drahého přístroje nebo zařízení pro toto pracoviště.

Jedním z nejnáročnějších kroků potom byla veřejná obhajoba nové koncepce před zaměstnanci. Za přítomnosti většiny z 1500 zaměstnanců byl management připraven reagovat na ústně vznesené námítky a vysvětlovat svá rozhodnutí.

### 3.2.1 Pravidlo 90

Klíčovým pro chod nemocnice je personální faktor. Lidský prvek je nositelem změny, stejně jako se velice snadno může stát jeho brzdou. Toto pravidlo, které je obdobou jakési doby hájení pro novou vládu, jíž se zpravidla dává 100 dní, je pro reengineering zásadní věcí. Zhruba do tří měsíců od nástupu nového managementu je nezbytné, aby byli zaměstnanci seznámeni se zásadními změnami, ke kterým má v organizaci dojít. Současně musí být zahájena platnost i účinnost těchto změn. Odpovědnost nese management a ten musí být schopen reagovat, např. i rychlými výměnami pracovníků na úrovni středního managementu.

## 3.3 Změny v primárních službách

V primárních službách<sup>4</sup> nezůstává mnoho prostoru k významným změnám. Vzhledem k tomu, že jde o výkony hrazené ze všeobecného zdravotního pojištění, jsou tyto záležitosti přiměřeně také legislativně regulovány a dotvářeny na základě procesní praxe při

<sup>4</sup> Sekundární služby, na rozdíl od služeb primárních, nejsou žádným způsobem kryty prostřednictvím zákonného zdravotního pojištění. Příjmy ze sekundárních služeb jsou tedy komerčními příjmy na základě obchodně-právního smluvního vztahu, z dotací, projektů apod.

vztazích mezi příslušnou zdravotní pojišťovnou a zdravotnickým zařízením realizujícím proplácený výkon. Přesto je možno se zaměřit např. na nákladové úspory na pracovištích nebo na přerozdělování celkového rámce finančních prostředků pro organizační jednotky (oddělení, kliniky) podle priorit managementu.

### 3.3.1 Etika

Etický kodex je v dnešních organizacích veřejného i soukromého sektoru velkou módou, téměř všude nějaký mají. Téměř nikde však řadoví zaměstnanci neví přesně k čemu. Pokud se management rozhodne ke změnám, které mají mít v dlouhodobém měřítku naději na přežití, pak nelze konat jinak, než na základě vyšších hodnot. U zařízení, jakým je fakultní nemocnice, je nasnadě, že jsou zasahovány velmi citlivé oblasti lidského života, vlastně nezřídka i život sám.

Mimo mnoha jiných ustanovení bylo proto potřeba vyzdvihnout některé body, které charakterizovaly změnu doktríny nemocnice. Především – komu má nemocnice sloužit? Jistě ne lékařům nebo zdravotnickému personálu, aby se měli dobře. Pacientům? Nikoliv. Klientům! To je totiž velký rozdíl. Pacientem je někdo napůl zbavený svých práv, o kom rozhodují jiní a kdo se podrobuje procedurám nemocnice téměř bez prostoru k vlastním vyjádřením. Etický kodex zavedl vztah k léčeným lidem jakožto ke klientům. Ti přinášejí nemocnici prostředky, jejich pozitivní mínění o této organizaci je nezbytné pro další růst celé organizace.

Nezřídka dochází ke střetu mezi etikou managementu a etikou lékaře. Pravidelné šetření před koncem roku, které tu a tam nařídí z rozpočtových důvodů management, naráží na přirozené požadavky klientů, potažmo lékařů, pro které není snadné přesouvat jednotlivé výkony bez ohledu na zdravotní stav.

### 3.3.2 Přednost a vs. primář

Za jeden z nezákladnějších problémů se na tomto poli ukázala dvoj-  
kolejnost řízení na odděleních a klinikách, kde vedle sebe působil jednak přednost a současně primář.

Přednosta kliniky je primárně zodpovědný za vědecké projekty a vzdělávání studentů lékařských fakult. Na pracovišti však není na celý úvazek, primárně je zaměstnancem lékařské fakulty. Primář je nadřízen všem zaměstnancům oddělení/kliniky a řídí její běžný chod a je zaměstnancem nemocnice. V praxi proto dochází k celé řadě sporů mezi těmito funkcionáři, neboť toto vymezení není dostatečné pro to, aby mezi cíli organizace (nezřídká stanovené ve zřizovacím zákoně) se dalo snadno rozhodnout, komu z nich bude dáno za pravdu. Nezřídká se musel vzájemnými spory na mnoha organizačních jednotkách zabývat vrcholový management celé nemocnice. To nelze označit za žádoucí stav.

Nový management byl proto postaven mj. před úkol rozhodnout, kdo napříště bude mít na klinice/oddělení rozhodující slovo. Jeho úvaha se opírala o dva základní kameny:

Co bude primárním ukazatelem pro delegaci rozhodovací kompetence? Bude to vědecká úroveň pracoviště nebo ekonomika jejího fungování? Pokud by tímto kritériem měla být vědecká/pedagogická úroveň pracoviště, za níž nese odpovědnost přednosta, potom to znamená, že běžná (standardní) léčba pacienta je druhořadou. V extrémním případě by na ní nemusely zůstat finanční prostředky.

Lze výkladem právních norem vztahujících se k tomu problému najít řešení platné de jure? Na čí straně bude?

Management nemocnice v obou výše uvedených bodech dospěl ke shodě na tom, že pro úspěšné fungování kliniky je významnější post primáře, tedy přesněji řečeno pokud jde o pravomoc hospodařit s rozpočtovými finančními prostředky. V zájmu každého primáře potom bylo, aby jeho pracoviště současně dosahovalo patřičné vědecké a pedagogické úrovně, a byl dostatečně zainteresován k tomu, aby vytvářel přednostovi podmínky, za kterých se mohl rozvíjet i jeho obor působnosti.

Po krátkém fungování v praxi se ukázalo, že šlo o vhodné řešení. Přestaly třenice o kompetence a výmluvy, proč ten či onen zadaný úkol není možno splnit. Tento problém byl odstraněn, zodpovědnost byla pevně dána a funkčnost organizačních jednotek se zvýšila.

Proti tomuto opatření paradoxně přestali protestovat i přednostové, kteří se obávali, že jejich projekty budou potírány. Ukázalo se

totiž, že primáři zájem na udržení vysoké úrovně pracovišť opravdu měli. Navíc přednostové zjistili, že ačkoliv musejí získat u primářů pro svou činnost prostor, zůstává jim mnohem více času a sil k hlavním cílům jejich činnosti. Tedy věda i pedagogika na tom vydělaly.

Je to jedna z typických ukázek řešení win-win<sup>5</sup>. Na obou stranách, které spolu jednájí a jsou v nějakém střetu (o cenu, o působnost, o kompetenci apod.), se dosáhne výsledku, se kterým je každá ze stran spokojena. Systému navíc otevírá nové možnosti, uvolňují se mu kapacity, prostřednictvím rostoucí specializace roste celková efektivnost.

### 3.3.3 Pozitivní list

Velkým neduhem zdravotnických zřízeních byl a mnohde stále je nepřetržitý pohyb obchodních zástupců farmaceutických firem a prodejců zdravotnických přístrojů a zařízení. Po nemocnici se pohybuje vysoký počet osob, které nemají nic společného s jejími základními cíli, zdravotnický personál je zdržován od své práce a za různé druhy úplatků je „motivován“ k upřednostňování produktů některé z dodavatelských firem.

Nový management učinil poměrně rázné opatření, kterým tyto praktiky na úrovni jednotlivých lékařů i oddělení či klinik prakticky znemožnil. Realizace tohoto úkonu byla spojena s takzvaným pozitivním listem. Pouze farmaceutické výrobky na něm uvedené mohly být lékaři předepisovány. Mezi lékaři sice toto opatření způsobilo vlnu nevole, neboť přišli o onu motivační složku ze vzájemné spolupráce. Management nemocnice však v tomto případě vycházel ze skutečnosti, že lékaři jsou zaměstnanci a benefit ze spolupráce

<sup>5</sup> Strategie vyjednávání na bázi win-win je strategií „obchodníků“ respektujících svého partnera, soupeře, protivníka. Při vyjednávání o změně ceny produktu dochází k většímu profitu pro jednu stranu, druhá ztratí. V širokých souvislostech však mohou obě strany zohledňovat potřeby nejen své, ale i protivníka. Takto založené obchodní vztahy pak znamenají pocit vzájemného pochopení, úspěchu na obou stranách a zpravidla zakládají dlouhodobé obchodní partnerství, z nějž obě strany přiměřeně profitují.



s dodavateli nenáleží zaměstnancům, nýbrž celé nemocnici – zaměstnavateli.

Byla proto ustanovena komise, která se zabývala nabídkami jednotlivých dodavatelských firem. Ve výsledku se podařilo dosáhnout snížení ceny dodávaných produktů, potažmo úspory na provozních nákladech nemocnice. Navíc dodavatelé poskytli bonusy nadaci zřízené nemocnicí. Za tyto bonusy pak bylo možno pořizovat nové sanitní vozy, vybavit pracoviště automaty na kávu se symbolickou cenou pro zaměstnance nebo přímo přispívat k nákupu nových strojů, které potřebovala jednotlivá pracoviště.

Základní filosofií tohoto postupu je rovněž skutečnost, že lékaři pak nemají důvod vyvolávat potřebu po protislužbách od dodavatelů. Všechny potřeby lékařů řeší zmíněný nadační fond. Ten uvolňuje prostředky pouze na základě svolení managementu, tedy vlastně zaměstnavatele. Demonstrativně uveďme příklad účasti lékařů na kongresech (další vzdělávání lékařů), které dosud zajišťovali dodavatelé. I to je však výlučná sféra zaměstnavatele, proto nově zajišťuje účast na kongresech management.

### 3.3.4 Nemocniční lékárna

Filosofie nemocniční lékárny byla dalším předmětem zájmu nového managementu. Má-li nemocnice mít lékárnu, je třeba učinit taková opatření, aby se její chod co nejvíce zefektivňoval, a aby případné výnosy z nákupu léků zůstávaly pokud možno nemocnici a nebyly realizovány u konkurenčních lékáren.

Za tímto účelem bylo nutno lékárnu nejdříve přestěhovat. Odlehlé místo v rámci areálu nemocnice bylo sice zajímavé logisticky – byl tam dobrý přístup dodávkovými automobily a dostatek místa na skládání dodaného zboží. Pro nemocné ovšem bylo místo „z ruky“, byla to pro ně „zacházka“ a často tedy bylo výhodnější se zastavit pro léky jinde cestou domů nebo do zaměstnání. Proto bylo rozhodnuto, že lékárna bude umístěna u hlavního vchodu do nemocnice, kterým projde převážná většina klientů.

Dále byl na jednotlivých pracovištích implementován software, který umožňoval on-line propojení s lékárnou. Recept, který byl vy-

tištěn pacientovi, byl se souhlasem klienta přímo odeslán i lékárně, která ihned připravila potřebné léky. Klient tak nemusel čekat, při příchodu do lékárny byly již jeho léky připraveny k předání a to většinou i v případech, kdy musela lékárna provádět jejich dokončení např. namícháním apod.

### 3.3.5 Oddělení komunikace se zdravotními pojišťovnami

Toto oddělení je pro nemocnici stěžejní, je třeba jej obsadit neschopnějšími vyjednávači, lidmi se znalostí procesů ve zdravotních pojišťovnách. Vhodným způsobem komunikace je možno eliminovat řadu potenciálních problémů. Léčba klienta mnohdy nemůže počkat do nového roku, než se opět uvolní stavidla jejího financování. Je však třeba umět najít společnou řeč se zdravotní pojišťovnou a najít řešení, které povede ve výjimečných situacích k přiměřeným postupům jak na straně nemocnice, tak na straně zdravotní pojišťovny.

### 3.4 Podpůrné služby

Jak již bylo řečeno výše, podpůrné služby slouží k zajištění služeb primárních. Nemocnici je třeba střežit, udržovat v technicky způsobilém stavu (budovy, komunikace, zeleň, dopravní prostředky, zařízení aj.), prát v ní prádlo, vařit, uklízet a mnoho dalšího.

Podpůrným službám nebude věnováno mnoho místa, přestože mají slušný potenciál na celkových úsporách provozních nákladů nemocnice. Jejich skutečně charakteristickým rysem však je, že vždy existují soukromé subjekty schopné takové služby poskytovat.

Na managementu nemocnice je potom dobře zpracovat problematiku a vyhodnotit ji po všech stránkách z hlediska funkčnosti. Tam, kde to bude vhodné, je potom možno sáhnout k outsourcingu, tedy k pronájmu dané služby jinému, zpravidla soukromému, subjektu.

Mezi výhody outsourcingu patří úspory finančních prostředků (jinak je nesmyslné outsourcing realizovat) a současně přenechání zátěže spojené s podpůrnou (tedy nikoliv primární) službou pro-

fesionálům. K nevýhodám patří nejen nutnost propouštět stávající zaměstnance, ale třeba také to, že mohou organizaci chybět při jiných aktivitách, ke kterým dochází nárazově (poruchy, nehody, povodně aj.).

Z čistě obecného hlediska se nemá zapomínat na skutečnost, že organizace jako jsou nemocnice plní i významnou sociální funkci ve svém regionu, např. zvyšují zaměstnanost. Možná překvapí, že takové myšlenky mají svůj původ v USA. Je-li to alespoň trochu účelné, neměly by se nemocnice tohoto úkolu vzdávat ani u nás.

### 3.5 Sekundární služby

Hovoříme-li o službách sekundárních, pak máme na mysli služby, které nejsou hrazeny ze zdravotního pojištění ani neslouží k zajištění jeho chodu. Přesto jde o služby, z nichž může organizace čerpat dodatečné příjmy. Tyto příjmy snižují závislost na rozpočtových prostředcích a zpravidla bývají investovány zpět do léčby.

Ve fakultní nemocnici, která slouží příkladem v této kapitole, se zaměřili na tyto služby:

- Klinická hodnocení,
- Marketing, public relations, reklama,
- Nájmy a podnájemy,
- V.I.P. klientela,
- Granty.

Vzhledem k jejich charakteru coby sekundární služby se management rozhodl sdružit všechny tyto činnosti pod jeden odbor, pro jednotlivé služby potom vznikla oddělení.

#### 3.5.1 Oddělení klinických studií

Klinické studie jsou typickou oblastí spadající pod sekundární služby (byť ve svých důsledcích nezřídka zasahují mezi služby primární) fakultní nemocnice. Jde v nich o ověření účinnosti a efektivity nové léčby nebo zdravotních prostředků (titanový kloub, nová ortéza, kardiostimulátor apod.). V praxi to probíhá nejčastěji tak, že se farmaceutické firmy obrací na vědecká pracoviště s tím, že mají

např. nový lék. Pro schválení jeho distribuce však musí realizovat klinickou studii, která potvrdí, že je nová léčba skutečně levnější nebo efektivnější a bez rizikových vedlejších účinků.

Tato problematika byla dříve výlučně doménou přednostů nebo dalších špičkových odborníků v daném oboru. Farmaceutická firma tedy podepisovala smlouvy s přednosty a výnos připadl přirozeně jim.

Nový management nemocnice se i zde přiklonil k filozofii, že poskytuje-li službu nemocnice, pak to musí být ona, kdo na ní bude profitovat. Na rozdíl od zavedených a schválených léků, o jejichž nákupu nemocnicí je v tomto textu pojednáno na jiném místě, a které byly řešeny bez ohledu na ztrátu příjmů lékařů formou tzv. pozitivního listu, v případě klinických studií nelze tak přímočaře proti lékařům postupovat, protože jde o vysoce rizikovou činnost (v krajním případě může při takovém testování pacient umřít, což pak má všechny důsledky právě pro zodpovědného lékaře).

Přednostům byl proto přednesen následující návrh: Smlouvy s farmaceutickými firmami budou nově podepisovány jako smlouvy trojstranné, tedy smlouvy mezi firmou, lékařem a nemocnicí. Polovina příjmů z klinické studie půjde přímo lékaři. Druhá polovina nemocnici. Nemocnice zvýší komfort firem poptávajících klinické studie tím, že zkrátí lhůtu na schválení realizace studie z původních 3 měsíců na 14 dní a zavede post key-partner-managera, tedy jediného pracovníka nemocnice, který bude s farmaceutickou firmou komunikovat a udržovat přehled o průběhu jak schvalování studie, tak později vlastního průběhu této studie. Vzhledem k nárůstu náročnosti budou přijímány pouze studie s limitem ceny výkonu (např. min. 1 000 EUR na pacienta a vyšetření, výjimky jsou možné).

Po úhradě prostředků zadavatelem studie bude i ta část (polovina) prostředků, která případně nemocnici, alokována dle uvážení přednosty pracoviště provádějícího studii – tedy jako investice do nového přístrojového vybavení.

Podpořen bude prvek transparentnosti, protože všechna klinická hodnocení budou zveřejňována na intranetu a přístupná přednostům klinik, aby existoval přehled o činnosti a srovnatelnost jednotlivých pracovišť.

Původní odpor lékařů vůči této změně rychle opadl. Nemocnice vytvořila v rámci konkurenčního prostředí značně výhodné podmínky pro farmaceutické zadavatele studií, sama pak realizovala pouze ty, jejichž výnos byl vyšší. Méně výnosné přenechala jiným zdravotnickým zařízením, např. krajským nemocnicím. Přednostům se v úhrnu nesnížily příjmy (studií bylo více a lépe honorovaných), nadto jejich odborná zdatnost zvyšovala kvalitu jejich pracovišť a zlepšovala motivaci kolegů, kteří se na studiích podíleli. Drahá zadávací dokumentace se při schvalovacím procesu neztrácela po nemocnici (musela putovat mezi více odděleními, např. ekonomickým, právním atd., přičemž schválení dokumentace ke klinické studii bylo prioritou a jednotlivá oddělení na něj měla max. 1 den), přehled držel profesionální key-partner-manager, čímž se celkově vylepšil i obraz nemocnice u zadavatelů.

Jde tedy o další typickou ukázkou řešení win-win. Na transakci vydělaly všechny strany, které se na ní podílely.

### 3.5.2 Marketing, PR a reklama

Velké diskuse kolem změn vyvolalo zejména zřízení tohoto oddělení. Propagace nemocnice v reklamě je zakázána zákonem. To však v nejmenším neznamená, že by nemocnice měla rezignovat na aktivity směřující k posilování vlastní značky. Corporate Identity a Brand Management se stal novým fenoménem nemocnice. Logo nemocnice se začalo objevovat povinně na všech dokumentech, prezentacích lékařů, webových stránkách, fotografiích, formulářích, vizitkách atd. Webové stránky byly zpracovány tak, aby byl „prodán“ lidský přístup nemocnice ke klientovi. Všichni přednostové a primáři byli nafováni v oblecích a bílých pláštích se širokým úsměvem. Nešlo o „studenou“ nemocnici, ale o vřelé přijetí a srdečnou péči nejlepšími odborníky. Šlo tedy o filosofii „nemocnice s tvář“.

V praxi to přinášelo řadu výhod opět i samotným lékařům. Oddělení marketingu jim totiž např. zpracovávalo jejich podklady k prezentacím do grafických podob, které byly jednak poutavé a současně posilovaly povědomí odborné i laické veřejnosti o fakultní nemocnici.

Nemocnice zefektivnila funkci tiskového mluvčího. Jeho náplní práce však zdaleka nebylo jen reagovat na aktuální dotazy novinářů. Mezi základní povinnosti patřilo i sledování obrazu nemocnice v médiích a hledání způsobů, jak jej vylepšovat a rozšiřovat. Šlo o výrazně proaktivní přístup.

V rámci tohoto procesu se postupně podařilo novináře zvat na pravidelná každotýdenní setkání s primáři jednotlivých oddělení, kteří se zaměřovali na aktuální zdravotnická témata. Publicita nemocnice tím dále rostla, primáři a přednostové byli publikováni a citováni v médiích, což opět prospívalo i jejich růstu v očích odborné veřejnosti.

Výrazným způsobem byly obměněny nástěnky v nemocnicích. Byl zvolen modernější způsob komunikace s klientem.

V rámci spolupráce se soukromými subjekty se dokonce podařilo vypořádat se se zákazem reklam na nemocnice. Nemocnice se totiž stala garantem prospěšnosti zdraví při používání některých potravin. Pro jejich výrobce pak bylo výhodné uvádět na reklamě těchto výrobků i tuto skutečnost. Jméno nemocnice se tedy začalo objevovat i v televizních reklamách. Přes počáteční obavy se ukázalo, že za těchto podmínek nejde o problém a podobně se začaly brzy chovat i další nemocnice.

Klient byl středem zájmu nemocnice, což se projevovalo např. i v tom, že nemocnice zřídila zdarma přístup k internetu prostřednictvím své wi-fi sítě. Bylo totiž zaznamenáno, že velký počet klientů se rekrutuje z řad podnikatelů, manažerů, studentů a jiných uživatelů notebooků, kteří využívali času čekání v nemocnici k práci. Takto se nejednalo o ztrátu času, návštěva nemocnice přinášela i pozitivní momenty.

### 3.5.3 Oddělení pro nájmy a podnájmy

Nájmy a podnájmy se staly jedním z velkých zdrojů dodatečných finančních prostředků pro nemocnici. Zásadním problémem totiž bylo to, že převážná většina provozoven soukromých podniků, které obchodovaly v areálu nemocnice, měla dlouhodobé smlouvy podepsované na počátku devadesátých let minulého století. Z tohoto

důvodu byly ceny za podnájem v podstatě symbolické a nemocnici nic nepřinášely. Nový management se proto rozhodl využít období změny k vyvolání jednání s těmito soukromými firmami. Cílem bylo nejen změnit dosavadní ceny, ale navíc přinést nemocnici dodatečný bonus za poskytnutí konkurenční výhody soukromým podnikům.

Napříště měly být nájemní ceny výhradně tržní a měly být zvyšovány na základě koeficientu inflace. Jednání s provozovateli najatých prostor byla zpravidla velmi obtížná. Starý systém byl po 15 letech užívání natolik zažitý, že bylo potřeba tyto obchodní partnery nemocnice nejdříve přesvědčit o tom, že se nejedná o nic nemravného, pokud se nájem několikanásobně zvýší až na úroveň tržních cen.

Vzhledem k tomu, že výhod nemocničního areálu užívaly zejména firmy nějakým způsobem napojené na zdravotnictví, působila hrozba vypovězení nájemní smlouvy natolik hrozivě, že se postupně podařilo s většinou partnerů na nových podmínkách dohodnout. Bylo jednodušší zakalkulovat nový nájem do svých marží než se vyrovnávat se ztrátou množství zákazníků při přesunu provozovny mimo areál nemocnice.

Managementu se navíc podařilo přesvědčit partnery rovněž o tom, že na jejich provozovnu čeká řada dalších podniků, které v areálu nemocnice svůj obchod zatím nemají. Ty jsou si natolik vědomy významu umístění provozovny, že nejen zaplatí tržní nájem, ale nadto jsou ochotny nemocnici poskytnout příspěvek např. na novou sanitku. Takový příspěvek potom vyjednávali nemocnice po stávajících smluvních partnerech na bázi nájmu požadovali.

Pod „nájem a podnájem“ spadá rovněž problematika automatů na nápoje. Dřívější praxe byla postavena na „vděčnosti nemocnice“ za to, že zaměstnanci a klienti mají možnost zakoupit např. horkou kávu na chodbách nemocnice. Nově se management postavil k problematice tak, že požadoval za umístění automatů nájemné.

Nadto povoloval umístit ve svých prostorách pouze takové automaty, u kterých bylo možno vedle úhrady mincemi platit i elektronickou peněženkou, přezdívanou jako „klíčenka“. Smyslem bylo získat zvláštní výhodu pro zaměstnance nemocnice, kteří za výrazně sníženou cenu mohli služeb těchto automatů využívat. Klienti nemocnice tedy platili nadále mincemi, pro zaměstnance platil tento

zvláštní „klíčenkový“ režim, který následně zaměstnanci vysoce oceňovali. Obdobně byl kladen důraz na vytipování vhodných reklamních ploch a jejich pronájem za tržní ceny novým zájemcům.

### 3.5.4 V.I.P. klientela

Další potenciální zdroj vedlejších příjmů byl shledán v příjmech od V.I.P. klientely. Existuje řada lidí ochotných si připlatit za nadstandardní služby. Právě pro ně byly zřízeny klientské karty Gold card a Silver card. V rámci jejich využívání mohlo být dosaženo různých klientských nadstandardů, včetně vyřizování veškerých záležitostí s nemocnicí prostřednictvím jediného key-partner-managera. Ten umí se znalostí klientova zdravotního stavu a jeho potřeb a současně se znalostí procesů v nemocnici zorganizovat záležitosti co možná nejvýhodněji pro klienta.

K základním záležitostem tak patří služby jako vyšetření v jakékoliv ambulanci v předem stanovený čas, tedy zcela bez čekání. Jinou službou v programu Gold card je například provádění operací přednostou, primářem nebo nejzkušenějším odborníkem nemocnice. A přirozeně není žádným problémem, aby klienta po nemocnici doprovázel jeho key-partner-manager.

Gold a Silver card jsou nabízeny na webových stránkách za paušální roční poplatek. Mimo to je mohou nabízet jednotliví zaměstnanci, kteří mají z realizovaného obchodu provizi. Podobně mohou provizi za léčení získat vedoucí specializovaných pracovišť. Tím se zajistí skutečně nadstandardní péče pro klienty z řad V.I.P.

### 3.5.5 Oddělení pro granty

Posledním oddělením, které bylo zřízeno v rámci odboru sekundárních služeb, bylo právě oddělení pro granty. V nejrůznějších rozpočtech se nachází značný potenciál pro růst nemocnic po všech stránkách. Získaným grantem se může nemocnice posunout vpřed, přispět na mzdové náklady klíčových zaměstnanců, pozvednout ústav po odborné stránce apod. Je proto stěžejní najít a efektivně administrovat způsob práce s granty, zejména pokud jde o jejich zís-

kávání. Právě za tímto účelem je zřízeno specializované pracoviště. Těžce získané know-how některým z tvořivých odborníků, který je schopen je pro svou potřebu znovu využít např. až za několik let a ve změněných podmínkách, tak není ztraceno. Naopak je rozvíjeno schopnými administrátory a pomáhá dalším zaměstnancům nemocnice.

Nezbytná je proto komunikace s jednotlivými pracovišti. Znalost jejich potřeb a současně možností je nezbytnou součástí činnosti oddělení pro granty. Na straně druhé se toto oddělení musí zabývat vyhledáváním vypisovaných grantů. Na základě těchto znalostí je potom možno hledat průsečík mezi potřebami pracovišť a nabídkou grantů. V neposlední řadě je účelné se zaměřit na lobbing ve prospěch vlastních kvalitních pracovišť i ve prospěch vypisování grantů směrem, který jednotlivým vlastním pracovištím vyhovuje.

### 3.5.6 Celkový efekt výnosu ze sekundárních služeb

Zkušenost prvního roku od zavedení odboru sekundárních služeb ukázala, že fakultní nemocnice zvýšila své výnosy o cca 10 %. To při velikosti a rozpočtu fakultní nemocnice odpovídá několika stům milionů Kč. Připočteme-li k tomu zvýšení standardů pro klienty nemocnice (lepší služby, kvalitnější realizace, dostatek nových sanitních vozů aj.), zvýšení příjmů a pracovních podmínek pro její zaměstnance a růst povědomí o nemocnici a její úrovni v médiích a potažmo u široké veřejnosti, pak je zjevné, že se jedná o příklad skvěle provedeného reengineeringu. To podtrhuje i růst hrđosti zaměstnanců na svou organizaci.

Mezi hlavní faktory tohoto úspěchu můžeme zahrnout:

- Filosofii managementu založenou na etických principech.
- Vyjednávání s partnery uvnitř nemocnice i navenek, založené na strategii win-win (v každé situaci se hledal prospěch pro většinu nebo všechny zúčastněné).
- Překonávání odporu ke změně účastí všech zainteresovaných na přípravě i implementaci strategie vedoucí ke změně.
- Nepodceňování prvků marketingu a obchodu, které jsou jinak uplatňovány spíše u soukromých firem.

- V neposlední řadě potom rovněž důraz na ekonomiku celého projektu.

Pokud jde o ekonomickou stránku projektu, nelze vždy hledět na problémy pouze skrze rozdíl mezi výnosy a náklady. Některé náklady jsou nutné pro zachování vyšších dober (viz např. výše naznačené zaměstnávání nad nezbytnou míru v USA). Je tedy nutno v jednotlivých případech hledat podstatu problému a jakési vyšší dobro, teprve potom využívat motivační faktory (příjmy) k zajištění správného a rozumnému fungování jednotlivých organizačních jednotek i neziskové organizace jako celku.

### Použité zdroje:

- BERGER, L. A. – SIKORA, M. J. – BERGER, D. R. (1994): The change management handbook: a road map to corporate transformation. Project editor G. True, New York: Irwin Professional Publishing.
- REKTOŘÍK, J. a kol. (2007): Organizace neziskového sektoru. Základy ekonomiky, teorie a řízení. Druhé aktualizované vydání. Praha: Ekopress, s. 128–132.

#### 4. PERSONÁLNÍ MANAGEMENT, JEHO ELEMENTÁRNÍ PRAVIDLA V ORGANIZACÍCH VEŘEJNÉ SFÉRY

Problematika personálního managementu v organizacích veřejné sféry má řadu shodných prvků s personálním managementem sféry soukromé. Jiné jsou však požadavky na zaměstnance, přičemž důraz je kladen zejména na prvky formální, jako jsou vzdělání, délka praxe apod.

Stejně jako u předešlých kapitol i zde platí, že soukromému sektoru v mnohém více odpovídá problematika neziskových organizací než státní správy. Pro zaměstnance pracující pro stát existuje řada pravidel vyplývajících ze zákonných omezení. Poněkud přežilým, leč stále platným, je např. lustrační zákon, který neumožňuje na stanovených pracovních pozicích zaměstnávat bývalé příslušníky předlistopadové státní bezpečnosti.

Počet zaměstnanců ve státní správě se pohybuje ve stovkách tisíc. Kromě toho, že jejich postavení je definováno zákonem, existuje i velmi silný odborový svaz zaměstnanců ve státní správě. To vše, společně se stabilitou, kterou státní správa zpravidla poskytuje, vytváří pracovní místa ve státní správě jako poměrně lukrativní. Kromě výše mzdy, která zpravidla jen mírně zaostává za soukromou sférou, mají tito zaměstnanci k dispozici řadu benefitů, např.:

- Příspěvek na oběd v podobě stravenek nebo levného stravování na pracovišti.
- Delší dovolená (v rozsahu až 6 týdnů za rok).
- Vytváření fondů na uspokojení kulturních a sportovních potřeb zaměstnanců, vč. příspěvku na dovolenou.

To všechno jsou věci, které v neziskových organizacích zdaleka nejsou samozřejmé. Počet skutečně velkých organizací neziskové sféry by patrně nedosáhl mnoha desítek. O silných odborech prosazujících práva zaměstnanců v tomto případě nelze příliš hovořit. Neziskové organizace mají nadto ve vínku sociální porozumění, protože jsou často založeny za účelem sociální pomoci nebo solidarity jakéhokoliv druhu. Pokud je to v možnostech managementu, můžeme očekávat větší snahu vycházet zaměstnanci vstříc, než je tomu u soukromých firem (mají možnosti, avšak žádnou povinnost)

i u organizací státní správy (pravidla jsou převážně definována zákonem nebo interními předpisy).

Ve státní správě je možno pracovat v:

- Pracovním poměru
- Služebním poměru

Pracovní poměr ve státní správě je obdobou pracovního poměru v soukromé sféře, platí však výše naznačená specifika. Výrazněji jiná je situace u služebního poměru. Ten se týká příslušníků ozbrojených sil (v případě ČR jen Armáda České republiky) a ozbrojených sborů, kterých je celá řada – mezi nejvýznamnější patří Policie České republiky a Hasičský záchranný sbor České republiky, patří sem však např. i Justiční stráž, Vězeňská služba, Celní správa, Bezpečnostní informační služba a další sbory. Jejich příslušníci nejsou v pracovním poměru, ale v poměru služebním a to nikoliv ke svému sboru, nýbrž k České republice. Z tohoto důvodu se na ně vztahují další, zpravidla náročnější požadavky vyplývající ze zákonných ustanovení. Patří mezi ně např.:

- Povinná tříletá zkušební doba při přijímání nového pracovníka.
- Každoroční přezkoušení fyzické zdatnosti.
- Zvláštní ustanovení o používání služebních vozidel včetně pravidelného školení a přezkoušení.
- Pravidelné zdravotní prohlídky.
- Povinnost pravidelně se podrobovat bezpečnostním prověřkám.

#### 4.1 Přijímání nového pracovníka

Již výše byl zmíněn tlak na formální předpoklady přijetí pracovníka do pracovního nebo služebního poměru ve státní správě. Co je třeba při vybírání nových pracovníků zohlednit? Formální předpoklady jsou stanoveny a bez jejich splnění nemá smysl o uchazeči vůbec uvažovat. Ve výjimečných případech řešení existují, například když uchazeč dodělává vysokou školu a v organizaci je volné tabulkově nižší místo, s tím, že po úspěšném dokončení vysokoškolského vzdělání bude přeřazen na místo, pro které byl vybírán. To ale předpokládá vysokou odbornost daného uchazeče, kterou nelze snadno

nahradit uchazečem jiným, který již požadovaného vzdělání (pořadí všech nezbytných formálních náležitostí) již dosáhl.

Pro úplnost uvedme nejčastěji vyžadované formální náležitosti:

- Úroveň vzdělání
- Délka odborné praxe
- Délka celkové praxe
- Dosažený věk
- Čistý trestní rejstřík
- Negativní lustrační osvědčení (u osob, které dosáhly věku 18 let před listopadem 1989).

Až na výjimky se v případech obou poměrů přijímá nový zaměstnanec na konkrétní předem známé pracovní místo, do existujícího kolektivu kolegů, s jednoznačnou náplní práce a také předem známou mzdou za tuto práci. Někdy je zřejmý i další kariérní růst. To vše také předurčuje přijímací proces.

##### 4.1.1 Realizace výběrového řízení

V období zvýšené nezaměstnanosti je zvláště vhodné se vyhýbat podezřením, která by mohla naznačovat „přihazování“ místa příbuzným a známým. Z tohoto důvodu lze doporučit následující postup: Na základě inzercí v tisku nebo na internetových stránkách vypsát výběrové řízení na obsazení konkrétního místa s uvedením všech formálních požadavků, popřípadě i benefitů, které může uchazeč o místo po nástupu získat. V inzerátu je vhodné vyzvat uchazeče k zaslání profesního životopisu, popř. motivačního dopisu. Nejoblíbenější cestou k doručení je dnes již běžně elektronická pošta.

Vyhodnocení obdržených přihlášek do výběrového řízení je prakticky prvním kolem k vyhodnocení uchazečů. Do dalších kol nemá smysl zvat lidi, kteří mají například zastávat úřednické posty charakterizované velkou mírou dokumentace činností – tedy psaní různých záznamů, rozhodnutí apod., když současně zasláný životopis a motivační dopis svědčí o jejich nízké „štábní“ kultuře nebo o značných mezerách v pravopisu či slohu. Současně lze vyřadit uchazeče, kteří evidentně nesplňují formální předpoklady pro přijetí. Všem těmto uchazečům je však nezbytné odpovědět – odeslat

zamítavé stanovisko k jejich žádosti s poděkováním za účast ve výběrovém řízení. Vhodnou formou (byť to může být velmi stručné) je také třeba uchazeči oznámit důvod odmítnutí. To vše umožňuje ušetřit výběrové komisi čas při práci s reálnějšími uchazeči a současně zachovat dobré jméno organizace v očích široké veřejnosti. Nelze také zapomínat na samotnou skutečnost, že uchazeči o místo jsou nezřídka ve složité osobní situaci a očekávání spojená se svou žádostí o přijetí do pracovního poměru intenzivně prožívají. O to větší cenu má rychlá odpověď, byť by byla negativní, neboť odmítnutý uchazeč na tuto cestu přestane spoléhat a upne své síly jinam.

Uchazeči, kteří prošli „prvním sítím“ písemných přihlášek, by měli být v dostatečně krátké lhůtě přizváni k prvnímu osobnímu pohovoru. Doporučená délka je 20–30 minut. Základním cílem je rozpoznat v uchazeči klíčové vlastnosti, které jsou na dané místo potřeba. Práce na vrátnici úřadu práce nemusí být nejvhodnější pro jemné lidi bez kuráže a působící bojácně, neboť zvládnání davu žadatelů z nižších sociálních skupin, který se příležitostně může vytvořit, bude vyžadovat jistou rozhodnost a přesvědčivost. Současně je jim představeno podrobněji pracovní místo a jeho pracovní náplň, aby měli jasnou představu o tom, jakou práci budou vykonávat. Nezbytné je rovněž ponechat prostor na dotazy uchazeče. Na těch se nezřídka pozná uchazečova motivace, současně také zda se nebojí ptát a vůbec jakým způsobem komunikuje. Z tohoto prvního kola ústních pohovorů by mělo postoupit několik nejvhodnějších uchazečů do kola druhého. Maximálním rozumným počtem je 5–6 lidí.

Ve druhém kole se již „dolaďují jemné nuance“, porovnávají se nejlepší uchazeči o místo. Je možné prověřovat jejich schopnost řešit v teoretické rovině specifické situace, zjistit tak více o tom, jak uchazeč uvažuje. Silně se doporučuje, aby v tomto kole seděl v komisi i někdo z týmu, ve kterém bude uchazeč potom pracovat (tedy nejen šéf organizační jednotky). V ideálním případě i více současných pracovníků z tohoto týmu – např. služebně nejstarší a odborně nejzdatnější budoucí kolegové. Zde je totiž vhodné myslet již na to, zda uchazeč mezi budoucí kolegy zapadne, zda se jeho přijetím nerozvrátí týmová pohoda. Po absolvování tohoto kola by mělo být zřejmé pořadí uchazečů na prvních dvou až třech místech.

Vítěz by měl být pozván do třetice. Na tomto posledním sezení v rámci výběrového řízení by mu mělo být oznámeno, že se s ním počítá na inzerované místo. Mělo by dojít k upřesnění všech zásadních podmínek, zejména pokud jde o termín nástupu a plat. Dále by měl být informován o dalších náležitostech přijímacího procesu. Ty nemusejí být žádné u neziskových organizací, naopak u služebního poměru půjde o mnohaměsíční proces založený na realizaci zdravotních, psychologických a bezpečnostních prověrek, stejně jako prověření fyzické kondice a odborné způsobilosti pro výkon služby.

## 4.2 Organizační kultura

V soukromých podnicích je firemní kultura jedním ze základních pilířů firmy. Co si pod tímto pojmem představíte? „Je to sbírka hodnot, symbolů, podnikových hrdinů, rituálů a mýtů, které spojíme pod etiketu podnikové kultury“ (Bedrnová, Nový 2002: 485).

Po rozšíření na veřejnou sféru lze hovořit o organizační kultuře. Ta má přirozeně na účinkování pracovníka klíčový význam. V organizacích se silnou podnikovou kulturou (viz níže) – a to jsou prakticky všechny organizace státní správy – může pozitivní firemní kultura umravňovat menšinově zastoupené pracovníky s cíli neslučujícími se s posláním organizace, stejně jako naopak negativní organizační kultura může některé dosud slušné pracovníky „pokřivit“.

K pojmu silná organizační kultura: „Silná podniková kultura zřetelně definuje jednotlivé pracovní role a vyvolává značný formální i neformální tlak na jejich respektování a individuálně profesionální zvládnání. Může však existovat i příliš velký rozpor mezi normami (jež jsou klíčovými složkami podnikové kultury a současně pracovní role) stanovenými a prosazovanými firmou, a hodnotami sdílenými zaměstnanci“ (Bedrnová, Nový 2002: 91). Takový rozpor přirozeně dospěje do fáze řešení, kterých může být celá řada – od ukončení pracovního poměru až po přizpůsobení se této organizační kultuře.

Z hlediska personálního managementu je potom podstatné, aby si byl management existence organizační kultury vědom, a to zejména pokud jde o všechny její neformální stránky. Řada záležitostí se neřídí postupy „psanými na papíře“, tedy například v interní směrnici, ne-



boť při nejlepší snaze nemůže být schopna vyřešit všechny okolnosti, které může reálný život přinést. Potom nastupují jiné mechanismy.

Tam, kde v takových situacích rozhodne příslušný manažer organizační jednotky, jsou věci v zásadě v pořádku, byť je z praxe známo, že ne každé rozhodnutí je ideální a ne každý manažer je schopen každou situaci relevantně vyhodnotit. Přesto jde o náznak splynutí formálních a neformálních struktur, který vykazuje spíše zdravě dané organizační jednotky, potažmo celé organizace.

Nezřídka je však „šéf“ dosazen formálně, bere se vážně jen v určitých mezích. Zásadní rozhodnutí s dopady do organizační kultury se potom tvoří zpravidla zcela jinými cestami. Těch je ovšem široká škála od dominantního jedince v týmu (obdařeného charismatem, vysokou odbornou erudicí nebo např. doyenem), přes partu pracovníků, kteří si fungování organizačního systému přizpůsobili dle svých představ, až po zdravé jádro usilující o povznesení organizační jednotky nebo celé organizace, zlepšení její výkonnosti nebo reputace ve společnosti.

Z hlediska personálního managementu je doplňování týmu o nové členy potom závislé na cílech managementu organizace a jeho znalostech neformálních struktur v organizační jednotce. Vhodnou volbou nových kolegů, výměnou manažerů, popř. reorganizací lze negativní atmosféru měnit. Musí však existovat zájem na takové změně. A ten nemusí být přítomen vždy.

#### 4.2.1 Typologie organizační kultury

Obrázek č. 5: Typologie založená na vnějších determinantech

Rychlost zpětné vazby trhu	velká	Kultura ostrých hochů	Kultura přátelských experimentů
	malá	Kultura jízdy na jistotu	Kultura mašliček
		velká	malá
Míra rizikovosti podnikání a míra konkurence			

- Kultura ostrých hochů – vše nebo nic, hodnocení podle posledního výkonu, chyby se nepromíjejí, rychlý vzestup ale i rychlý pád, emoce jsou minimalizovány
- Kultura přátelských experimentů – důraz kladen na týmovou práci, nápady se cení, důraz na vzájemnou komunikaci, důvěru a otevřenost mezi spolupracovníky
- Kultura jízdy na jistotu – bezchybnost, přesně daný postup, předvídat rizika
- Kultura mašliček – vzniká v prostředí s malou konkurencí, důraz kladen na pečlivost, přesnost, forma (formální náležitosti) má přednost před obsahem

Obrázek č.6 Typologie T. B. Deal a A. A. Kennedyho – rozděluje podnikové kultury podle míry rizika a dynamiky

riziko	velké	Analyticko-projektová kultura	Kultura všechno nebo nic
	Malé	Procesní kultura	Kultura chléb a hry
		pomalá	rychlá
dynamika			

- Kultura všechno nebo nic – v této podnikové kultuře je pozitivně hodnocen temperament a mladistvé jednání; komunikace je nekonvenční, časté je používání cizích slov; úspěch určuje vše (autoritu, moc, příjmy, popularitu) a úspěchy se velmi slaví, naopak neúspěchy jsou rychle zapomínány; kariéra roste velmi rychle, ale také dochází k rychlým pádům; rovnoprávnost mužů a žen – stejně tvrdé požadavky; doba zaměstnání obvykle netrvá příliš dlouho; přenášení osobních starostí a emocí do podniku je nepřijatelné.
- Kultura chléb a hry – vysoce ceněno přátelství a sympatické chování, snaha využít nabízené možnosti, důležitost spolupráce, týmu, úspěchu, nejdůležitější jsou oslavy, vyznamenávání a ceny,

koluje řada příhod – o nemožných zákaznících, podnikový žargon – zkratky, slova ze sportu (aut, match, ...), neformální prostředí, možnost projevat emoce i navenek, vertikální hierarchie není příliš důležitá, hrdina = ten kdo přinese do kanceláře mrazák, protože všichni mají rádi nanuky.

- Analyticko-projektová kultura – snaha vyhnout se chybným rozhodnutím je na prvním místě, maximální koncentrace, vědeckotechnická racionalizace, hlavním rituálem je zasedání – zasedací pořádek přesný, za nespolehlivé jsou považovány intuice, zkušenost, tradice, náhoda, vše se musí důkladně prozkoumat, rychlost = povrchnost a je nevídaná, do tří let od nástupu do zaměstnání je každý považován za nováčka, pomalá kariéra – postup si zajišťují starší a staří spolupracovníci, korektní oblečení a slovník, bez emocí, samozřejmě se nemluví o soukromí, hrdina = dlouhodobou houževnatostí sleduje a rozpracovává jedinou myšlenku.
- Procesní kultura – cíl v této kultuře hraje podřadnou roli, hlavní je proces; chyby se nedělají, vše je registrováno; důležitost mocenské hierarchie, oblečení, výše příjmu; oblíbeným tématem hovoru je povýšení – každý ví, co by mu mohlo přinést, nejde jen o peníze, důležitější je získání vlastního telefonu, služebního auta, lampičky na stole, nového koberce v kanceláři apod.; tradiční oslavou je výročí 25 let práce v podniku; emoce se neprojevují; hrdina = bez chyb dlouhodobě pracuje v podniku.

#### 4.1 Charakteristika osob

Existuje řada různých typologií osob. Jedna z nich, publikovaná v Hospodářských novinách, poměrně pěkně vystihuje různé typy kolegů. Vzhledem k poučnému návodu, jak k takovým lidem přistupovat, je text této typologie převzat a uveden níže.

##### *Individualista*

Charakteristika typu: Rád pracuje na úkolu sám a s nikým se „nedělí o koláč“. Často jde o schopného člověka, který práci udělá rychleji a efektivněji sám než s dalším. Občas nerad pracuje v týmu prostě jen proto, že nemá stejně schopného partnera a „nosil by někoho na zádech“.

Jak vyjít s šéfem: Když rozumíte oboru stejně dobře jako on, půjde to. Pokud se málo angažuje jako šéf, musíte jej mobilizovat přes běžné komunikační kanály – maily či porady. Každý šéf, i individualista, se musí alespoň jednou týdně sejit s podřízenými. Přijďte připraveni, atakujte nadřízeného. Nebo využijte všech mítinků, setkání i neformálních setkání. Zkuste šéfa přesvědčit, že se větší komunikace vyplatí. Zkuste zmobilizovat i další extrovertnější partnery ve firmě tak, aby schopného individualistu zapojili do širších sítí.

Jak vyjít s podřízeným: Nemá cenu nutit ho k týmové práci. Musí být ale přínosem pro firmu. Pokud jeho individualismus příliš vyčnívá, je možné nastavit systém tak, aby musel sdílet svoje znalosti, třeba napsat článek do podnikového časopisu. Lze jej pověřit vedením skupinky, aby si nemohl ponechávat svoje know-how pouze pro sebe.

##### *Dobrotisko*

Charakteristika typu: Rádi pomáhají ostatním. Nedokážou druhého odmítnout. Záleží na míře, zda jim přátelskost pomáhá v byznysu, nebo se zamotají do zneužívání druhými lidmi.

Jak vyjít s šéfem: Vlídlost a vstřícnost má odvrácenou stranu. „Dobrotisko“ si vás zavazuje. Při hodnocení výkonu je ve hře řada proměnných, které nesouvisí vždy s prací, ale se sympatiemi. Upozorněte na svůj přínos, srozumitelně řekněte, co se vám povedlo. Takový vedoucí neumí přednést a prosadit nepopulární opatření. Můžete mu jemně naznačit, že když říká všemu „ano“, vytváří něco, co je nesené proudem, než že by tým vedl žádoucím směrem. Jak vyjít s podřízeným: Dejte najevo, že si vážíte jeho smyslu pro dobré vztahy. Ale zároveň dejte najevo, že se do zaměstnání chodí hlavně kvůli práci. Když si nabere úkoly, aby ulevil druhým a upozornil na svou šlechtnost, dejte mu najevo, že si v týmu sice občas pomáháme, ale profesionál by si měl ve většině případů s agendou poradit sám.

##### *Hulvát*

Charakteristika typu: Bývá postrachem firmy. Křičí, bouchá věcmi. Okolí častuje nevybíravými nadávkami. Pokud je ledově klidný, obvykle chystá odvetu. Jeho osvědčenou zbraní je ironie a zesměšňování. Mezi silné stránky patří schopnost bojovat všemi prostředky.

Pokud bojuje za dobrou věc, mnohé prosadí. Jenže často zhoršuje image organizace.

**Jak vyjít s šéfem:** Nevolte stejně agresivní způsob komunikace. Stejně si jej nemůžete v roli podřízených dovolit. Na místě ale není ani přehnaná vstřícnost. Přílišnou slušnost považuje hulvát za slabost. Zvolte chladný a odměřený přístup. Snažte se neuhnout očima a osobní útoky ignorujte, reagujte jen na věcné argumenty. Zejména ženy by si měly dát pozor na úsměv nebo přikyvování, protože působí, že tak schvalují chování hulváta.

**Jak vyjít s podřízeným:** Jasně a včas vymezte hranice. Hulvát nesmí mít pocit, že mu projevy hrubosti procházejí nebo pomohou. Pokud někoho napadá, znevažuje, neměl by šéf váhat takovému člověku udělit důtku nebo vytýkací dopis. Zabere i doplnění týmu o autoritu, která na něj platí.

#### *Intrikán*

**Charakteristika typu:** Jsou to lidé, kteří taktizováním hlavně ve větších firmách dosáhnou mnoha výhod. Touží po moci a neváhají použít jakýkoli prostředek.

**Jak vyjít s šéfem:** Neskočte mu na image milého, citlivého a inteligentního člověka. Na začátku se asi spálíte, protože je třeba času, aby s ním člověk udělal zlou zkušenost. Časem odpozorujete, že si v jedné minutě s někým padá kolem krku a jen co zaklapnou dveře, mu třeba nepodepíše další kontrakt či jej jinak potopí. Pokud jste podřízený, není těžké se držet stranou, stejně míří výš a vás většinou bere jako obslužný personál. Jen se vám jako podřízenému vyplatí odstup a archivovat si zápisy z jednání a schůzek. Často rád přerukuje fakta.

**Jak vyjít s podřízeným:** Osvědčí se mezi čtyřma očima říci, že o jeho intrikářství víte, a co tím sleduje. Většinou to pomůže. Nebo se může problém, který vyrobil, vytáhnout na poradě a uvést na pravou míru. Největší sebeobranou je odmítnat pochlebování a podlézání intrikána. Dejte si pozor, co před ním říkáte. Obrátí proti vám i nevinné osobní věci. Nerozebírejte s ním druhé kolegy či nadřízené v jejich nepřítomnosti. Vždy odmítněte jeho pomoc prostřednictvím jeho sítě známých. Většinou si tím chce druhého zavázat a brzy vám to připomene.

#### *Perfekcionista*

**Charakteristika typu:** Jsou to velmi pracovití lidé, kteří se snaží dotáhnout jakýkoli úkol do nejmenších detailů. Často se však „utopí“ v jednotlivostech a nezvládají splnit předepsané termíny. V řadě povolání je tento rys vítaný – účetní, kontroloři, vývojáři. Jenže v mnoha branžích je třeba zvládnout správný poměr kvality k vynaloženému času.

**Jak vyjít s šéfem:** Váš šéf má právo po vás žádat stoprocentní výkon a kvalitní práci. Připravte se na to, že vám při hodnocení většinou pokazí radost z práce, protože vyzdvihne případnou chybu a opomene devadesát procent kvality. Když se něco opravdu povede, řekne, že je to samozřejmost. Nenechte se tím znechutit. Problém je čas, který potřebuje k dosažení toho, aby měl před očima „brilant“.

**Jak vyjít s podřízeným:** šéf by takovému člověku měl pomoci s označením úkolu, který má jednoznačnou prioritu, a stanovit mu termín. Jinak se podřízený bude úkolem zabývat věčně, málokdy je něco dokonalé. Jako šéf jste oprávněn zkontrolovat i postup prací. To, v jakém stadiu jsou dílčí úkoly.

#### *Tichá voda*

**Charakteristika typu:** Často se drží v týmu stranou, nijak se neprosazuje a snaží se být nenápadný. Chybí mu sebejistota, aby uplatnil svůj potenciál.

**Jak vyjít s šéfem:** Hlavně jej moc nepronásledujte, nebo se před vámi bude zavírat do kanceláře. Jedněte s ním o problémech v situacích, které jsou pro něj předvídatelné. Pokud se do vedoucí role taková plášť jedinci dostanou, nemají z toho radost. Osobní jednání omezují na minimum, vyhýbají se prezentacím a přímé komunikaci. Musíte tedy maximálně využít chvíl, kdy se komunikaci nemohou vyhnout. I tak více dosáhnete, když jim vyjádříte podporu, než když zvolíte nátlak. Týmu bohužel takový člověk, většinou introvertně zaměřený, neposkytuje dostatečnou oporu a zastání ve věcech, které se týkají jejich oddělení. Pokud už nějakou situaci nemůžete pro šéfovu nerozhodnost ustát, nabídněte mu, že převzmete starost o nějaký dílčí úkol.

**Jak vyjít s podřízeným:** Takový člověk potřebuje podporu, aby se projevil. U témat, která se jej týkají, je třeba jej burcovat přímými

otázkami, které neumožňují jednoslabičnou odpověď, nebo na ně nelze odpovědět holou větou. Nesmělého kolegu je třeba vybízet ke spolupráci na tématech, kterým rozumí.

#### *Pohodář*

Charakteristika typu: Pohodový jedinec se nevzrušuje. Všechno okoření legrací. Na každé pracovní schůzce žertuje, na změny, které vyžaduje management, má vždy vtipné narážky, prostě „švejkuje“. Jeho nadhled mají kolegové rádi, protože snižuje stres na pracovišti. Není to ten, kdo vyvolává konflikty, jen tak trochu pošťuchuje. Jenže jeho přístup může vytvářet atmosféru jako na „mejdanu“.

Jak vyjít s šéfem: Pokud jste jeho podřízený, stále potřebuje někoho, kdo mu věci připomíná nebo je rovnou vezme na svá bedra a rutinní věci zařídí. Jenže všechno jen zhoršíte, když mu budete pomáhat přespříliš. Trvejte na rozdělení úkolů dle plánu a převzetí odpovědnosti za jejich splnění. Jakmile pohodář najde „oběť“, na kterou přeneše nudné povinnosti, stěží se zbavíte zavedeného modelu.

Jak vyjít s podřízeným: Zvažte, zda chcete v práci kamaráda, či spolehlivého profesionála. Pohodář v zaměstnání často bagatelizuje problémy. Podceňuje termíny a úkoly odsouvá. Svou práci zvládá, odevzdá ale přesně tu nejnižší kvalitu, kterou mu dovolíte. Proto zvažte, co mu budete tolerovat.

#### *Snílek*

Charakteristika typu: Je to kreativní člověk plný nápadů, ale málokdy je dotáhne do konce. Snílci mohou být přínosem hlavně v prostředí, kde se cení originální nápady, třeba v reklamní agentuře.

Jak vyjít s šéfem: Ptejte se na způsob financování, počet lidí, které budete mít k dispozici na vzletný projekt. Připravte se, že na z vašeho pohledu normální dotazy bude reagovat „to se nějak vyřeší“ – ptejte se „kdy“? Jeho podrážděnou kritikou se nenechte zdolat, budete to pravděpodobně vy, koho nedostatkem realismu dostane do problémů. Snílek potřebuje uzemnit a dobrý realizační tým se pozná tak, že si dopředu „osahá“ realističnost plánu. Pokud jsou nápady šéfa opravdu super, ponechte mu jen roli stratéga. Se snílkem si jasně

vymezte roli v jeho projektu a rozmyslete si, zda jej skutečně chcete podporovat a realizovat jeho vize.

Jak vyjít s podřízeným: Je dobré nechat snílкови prostor, pokud to daná pozice umožňuje, ale zároveň jej snést na zem. Trpělivost se snílkem, který často vybočuje z běžného chodu organizace, má meze. Jeho nápady se musí firmě vyplatit. Často je lepší, když je na volné noze a platí se mu za hotový projekt či produkt.

#### *Sopka*

Charakteristika typu: Je obětí svých emocí, reaguje impulzivně. Může jít také o někoho, kdo dlouho problém dusí v sobě a pak nezvládne „přetlak“. Většinou škodí sám sobě, protože mu chybí schopnost řešit problém včas a v klidu. Svou výbušností si kazí dobré vztahy. Diplomacie není silnou stránkou těchto lidí.

Jak vyjít s šéfem: Podřízený vydrží jeho impulzivnost, jen když šéf tuto vlastnost vyvažuje jinými kvalitami, například jde-li o odborníka na svém místě. Podřízený se nemůže ohradit vůči oprávněným výtkám, ale vůči způsobu komunikace ano. Jde ale většinou o tak spontánní akci, že na taktizování stejně není kdy. Podřízenému se vyplatí reakci přechkat jako přírodní živel a vyčkat na další schůzku s šéfem, kdy si věci vyjasní v klidu.

Jak vyjít s podřízeným: Zkuste vytěžit ze situace jako šéf co nejvíce. Berte ji jako otevřenou zpětnou vazbu. Podřízený často v takové chvíli řekne věci, které ostatní drží pod pokličkou. Je ovšem třeba vymezit hrací pole, aby se podobné situace neopakovaly často. Pokud je šéf zkušený a ví, že podřízeného v emocích zvládne, může se pokusit odvrátit „soptění“ otázkami, které odvedou jeho pozornost jinam.

#### *Specialista*

Charakteristika typu: Rád zdůrazňuje svoji odbornost a obklopuje se lidmi, kteří rozumí oboru. Pak je ale překvapen, že na světě existují i lidé, kteří nerozumí jeho odborné hantýrce.

Jak vyjít s šéfem: Porozumíte si, pokud jste dobrý ve svém oboru. Narazit můžete, jestliže je třeba více ošetřit například fungování týmu, styk se zákazníky, nebo je třeba domluvit podmínky toho,

jak mají navazovat na sebe jednotlivé procesy. Pokud pod ním pracujete, nezbyvá vám, než se hodně ptát, nechat si věci vysvětlovat a nenechat se odbýt. V poslední době je komunikace s takovými lidmi jednodušší, protože mnozí technicky orientovaní specialisté prošli komunikačními tréninky a stačí jim třeba více naznačit, že potřebujete například více projektových schůzek, kde budete sdílet informace. Můžete šéfa inspirovat třeba příkladem z jiné firmy, kde se nějaká praxe dobře osvědčila.

Jak vyjít s podřízeným: Každého v týmu musíte zapojit. Specialista je často introvertní, nerad komunikuje přímo. Předtím, než ohrozíte jeho bezpečnou zónu, raději zatelefonujte.

Jak je vidět, lidé jsou různí, přesto s nimi lze vycházet. Umění empatie, tedy vcítění do způsobu myšlení a jednání druhého, je základním předpokladem personálního managementu bez ohledu na typ organizace, která je právě podrobována zkoumání. Organizace státního sektoru mají svá výrazná specifika v personálním managementu. Jejich podstata je převážně založena na důrazu na formální znaky (např. vzdělání, absolvovaná školení, znalost jazyků, předdůchodový věk aj.), některá pravidla jsou vymezena zákonem (délka dovolené, fondy kulturních a sociálních potřeb, stravenky aj.).

### Použité zdroje:

- BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I. a kol. (2002): Psychologie a sociologie řízení. Praha: Management Press.  
 Hospodářské noviny, 12. 7. 2010, Jak kolegy v práci nezabít.  
 Sociologie.unas.cz/SOR\_2004\_2005/organizacni\_kultura.doc,  
 Organizační kultura.  
 WRIGHT, G. – NEMEC, J. (2003): Management veřejné správy, teorie a praxe. Praha: Ekopress, s. 153–244.

## 5. ŘÍZENÍ PROJEKTŮ A STRUKTURÁLNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

Uvedená kapitola představuje stručný přehled problematiky projektového řízení zejména se zaměřením na strukturální fondy Evropské unie v programovacím období 2007–2013. Pro úspěšné čerpání prostředků z jednotlivých fondů je nezbytná dokonalá znalost dané problematiky pro všechny zainteresované subjekty, zejména pro žadatele, projektové manažery a další osoby zapojené do projektu. Česká republika má v tomto programovacím období šanci čerpat 26,69 mld. EUR (přibližně 752,70 mld. Kč), které nabízí naší republice Evropská unie.

S ohledem na zaměření kurzu bloku odborníků z praxe je překládána studijní pomůcka, která prezentuje základní kroky, které je v souvislostech projektového řízení projektů financovaných ze strukturálních fondů žádoucí dodržet.

### 5.1 Strukturální politika Evropské unie

Strukturální politika Evropské unie (dále jen EU) je v praxi uskutečňována především prostřednictvím čerpání prostředků z finančních fondů EU. Ty jsou nástrojem pro realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie, která má za cíl **snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje regionů a členských států EU a míry zaostávání nejvíce znevýhodněných regionů**<sup>6</sup>.

Strukturální politika Evropské unie, nazývaná též politika hospodářské a sociální soudržnosti (dále jen „HSS“), je naplňována prostřednictvím strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. **Strukturální fondy** jsou určeny pro méně rozvinuté nebo jinak znevýhodněné **regiony** (např. venkovské a problémové městské oblasti, upadající průmyslové oblasti, oblasti s geografickým nebo

<sup>6</sup> Strukturální politika EU je odrazem principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy bohatší státy přispívají na rozvoj méně rozvinutých států a regionů, aby se zvýšila kvalita života obyvatel celé Evropské unie.

přírodním znevýhodněním, jako například ostrovy, hornaté oblasti, řídce osídlené oblasti a pohraniční regiony). Pro strukturální politiku programovacího období 2007–2013 jsou využívány dva strukturální fondy:

- **Evropský fond pro regionální rozvoj (European Regional Development Fund – dále jen „ERDF“):** v jeho rámci jsou podporovány **investiční (infrastrukturní) projekty**<sup>7</sup>, jako např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, budování stokových systémů, výstavby poldrů a úpravy koryt řek, podpora inovačního potenciálu podnikatelů, podpora začínajícím podnikatelům, rozvoj a obnova sportovních areálů využitelných pro cestovní ruch, rekonstrukce kulturních památek, využívání obnovitelných zdrojů energie, výsadba regenerační zeleně, ekologické a energeticky efektivní sanace bytových domů, výstavba či oprava infrastruktury pro poskytování zdravotní péče, investice do dopravní a technické infrastruktury průmyslových zón, zavádění služeb elektronické veřejné správy, posilování spolupráce podnikatelů v příhraničních regionech, modernizace systému krizového managementu apod.
- **Evropský sociální fond (European Social Fund, dále jen „ESF“):** v jeho rámci jsou podporovány **neinvestiční (neinfrastrukturní) projekty**<sup>8</sup>, jako např. rekvalifikace nezaměstnaných, speciální programy pro osoby se zdravotním postižením, děti, mládež, etnické menšiny a další znevýhodněné skupiny obyvatel, tvorba inovativních vzdělávacích programů pro zaměstnance, podpora začínajícím OSVČ, rozvoj institucí služeb zaměstnanosti, rozvoj vzdělávacích programů včetně distančních forem vzdělávání, zlepšování podmínek pro využívání ICT pro žáky i učitele, zvyšování kompetencí řídicích pracovníků škol a školských zařízení v oblasti řízení a personální politiky, zavádění a modernizace kombinované a distanční formy studia, stáže studentů, pedagogů a vědeckých pracovníků v soukromém a veřejném sektoru apod.

<sup>7</sup> Někdy též označované jako „tvrdé projekty“.

<sup>8</sup> Někdy též označované jako „měkké projekty“.

**Fond soudržnosti (FS)** je na rozdíl od strukturálních fondů určený na podporu rozvoje méně rozvinutých **států**, nikoli regionů. Podobně jako u ERDF jsou z něj podporovány **investiční (infrastrukturní) projekty**, avšak jen se zaměřením na **dopravní infrastrukturu** většího rozsahu (dálnice a silnice I. třídy, železnice, vodní doprava, řízení silniční, železniční, říční, námořní a letecké dopravy) a **ochranu životního prostředí**.

## 5.2 Cíle strukturální politiky

V období 2007–2013 sleduje strukturální politika **tři cíle**, k jejichž dosažení je v evropském střednědobém rozpočtovém rámci (tzv. finanční perspektiva) prostřednictvím strukturálních fondů a Fondu soudržnosti vyčleněno **308 041 mil. € (přibližně 8 686,8 mld. Kč)**:

- **Cíl Konvergence:** podpora hospodářského a sociálního rozvoje **regionů** na úrovni NUTS II s hrubým domácím produktem (dále jen HDP) na obyvatele nižším než 75 % průměru tohoto ukazatele pro celou Evropskou unii. Tento cíl je financovaný z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a v **České republice** pod něj spadají **všechny regiony soudržnosti s výjimkou hl. m. Prahy**.
- **Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost:** podpora regionů na úrovni NUTS II nebo NUTS I, které přesahují limitní ukazatele pro zařazení do cíle Konvergence. Tento cíl je financovaný z ERDF a ESF a v **České republice** pod něj spadá **hl. m. Praha**.
- **Cíl Evropská územní spolupráce:** podpora přeshraniční spolupráce regionů na úrovni NUTS III nacházejících se podél všech vnitřních a některých vnějších pozemních hranic a všech regionů úrovně NUTS III podél námořních hranic, které jsou od sebe obecně vzdáleny nejvýše 150 kilometrů. Dále je podporována meziregionální a nadnárodní spolupráce regionů. Tento cíl je financovaný z ERDF a v **České republice** pod něj spadají **všechny regiony**.

### 5.3 Programovací období 2007–2013<sup>9</sup>

V období 2007–2013 se České republice nabízí až 26,69 mld. EUR, přibližně 752,70 mld. Kč, které může čerpat z fondů EU. Pro úspěšné čerpání musí náš stát přidat navíc přibližně 132,83 mld. Kč z národních zdrojů na spolufinancování projektů, Evropská unie financuje maximálně 85 % způsobilých výdajů. Pro srovnání: výše rozpočtu ČR pro rok 2010 je 1 184 919 milionů Kč. Podpora z fondů EU, kterou může ČR v období 2007–2013 čerpat, tak odpovídá 64 % státního rozpočtu ČR pro rok 2010. V období 2007–2013 je v České republice využíváno **26 operačních programů**, které jsou rozděleny mezi tři cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

#### 5.3.1 Cíl Konvergence

Cíl Konvergence podporuje hospodářský a sociální rozvoj méně vyspělých regionů a členských států EU. V ČR zahrnuje **všechny regiony soudržnosti s výjimkou hl. m. Prahy** a je realizovaný prostřednictvím osmi tematických operačních programů a sedmi regionálních operačních programů. Na Cíl Konvergence připadá v České republice 25,89 mld. EUR (cca 730,00 mld. Kč).

**Sedm regionálních** operačních programů (ROP) na úrovni regionů soudržnosti NUTS II (4,66 mld. EUR, cca 131,38 mld. Kč):

- ROP NUTS II Jihovýchod,
- ROP NUTS II Jihozápad,
- ROP NUTS II Moravskoslezsko,
- ROP NUTS II Severozápad,
- ROP NUTS II Severovýchod,
- ROP NUTS II Střední Čechy,
- ROP NUTS II Střední Morava.

<sup>9</sup> Srov. <http://www.strukturalni-fondy.cz/>, případně více na těchto stránkách.

Osm tematických operačních programů (OP) (21,23 mld. EUR, cca 598,62 mld. Kč):

- OP Doprava,
- OP Životní prostředí,
- OP Podnikání a inovace,
- OP Výzkum a vývoj pro inovace,
- OP Lidské zdroje a zaměstnanost,
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost,
- Integrovaný operační program,
- OP Technická pomoc.

#### 5.3.2 Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

Tento cíl podporuje regiony, které nespádají pod Cíl Konvergence. V České republice se týká **hl. m. Prahy**. Na Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost připadá v České republice 0,42 mld. EUR (cca 11,73 mld. Kč) prostřednictvím dvou operačních programů:

- OP Praha Konkurenceschopnost,
- OP Praha Adaptabilita.

#### 5.3.3 Cíl Evropská územní spolupráce

Do podpory přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráce regionů spadají v České republice **všechny regiony**<sup>10</sup>. Na Cíl Evropská územní spolupráce připadá v České republice 0,39 mld. EUR (cca 10,89 mld. Kč). Finanční prostředky bude možno čerpat v rámci těchto devíti operačních programů:

- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Bavorsko,
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Polsko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Rakousko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Sasko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Slovensko

<sup>10</sup> Hlavní město Praha a Středočeský kraj se neúčastní s ohledem na svoji centrální polohu programů přeshraniční spolupráce.

- OP Mezuregionální spolupráce (všechny státy EU, Norsko a Švýcarsko),
- OP Nadnárodní spolupráce (ČR, Rakousko, Polsko, část Německa, Maďarsko, Slovinsko, Slovensko, část Itálie a z nečlenských zemí část Ukrajiny),
- Síťový operační program ESPON 2013 (všechny členské státy, Norsko, Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Island, kandidátské státy EU),
- Síťový operační program INTERACT II (všechny členské státy).

### Použité zdroje:

Místní akční skupina Hlubocko-Lišovsko o.p.s. (2009): Projektový management – Řízení projektu, pracovní materiál oblasti Hlubocko-Lišovsko.

Euroskop. <http://www.euroskop.cz/>

Fondy Evropské unie. <http://www.strukturální-fondy.cz/>

Ministerstvo pro místní rozvoj. <http://www.mmr.cz/>

## 6. PROJEKTOVÝ MANAGEMENT – ŘÍZENÍ PROJEKTŮ, UDRŽITELNOST A VYÚČTOVÁNÍ (TEORIE + PRAXE)

### 6.1 Projektový management

Projektový management můžeme označit jako souhrn aktivit, spočívajících v plánování, organizování, řízení a kontrole zdrojů společnosti s relativně krátkodobým cílem, který byl stanoven pro realizaci specifických cílů a záměrů.

Projektový management se liší od běžné formy operativního řízení společnosti především svou dočasností a v přidělení zdrojů pro jeho realizaci. Pokud je dosaženo u projektu cílů, projekt končí. Pokud je dosaženo cílů u operativního řízení, jsou nastaveny nové cíle a práce jednotky pokračuje.

Úspěšný projektový management může být definován jako dosažení plánovaného cíle projektu, a to při dodržení časového limitu a předpokládaných nákladů.

Výhody projektového managementu mohou být definovány takto:

ke všem aktivitám, které jsou součástí projektu, je přiřazena odpovědnost konkrétního člena projektového týmu,
je jasně identifikován časový a nákladový rámec realizace,
zdroje jsou přiděleny na dobu trvání projektu a poté jsou uvolněny pro jiné projekty nebo spotřebovány,
jsou vytvořeny podmínky pro sledování skutečného průběhu proti plánu a je možno definovat odchylky proti plánu,
systém rozdělení odpovědností za řízení projektu umožňuje plynulé řízení bez nutnosti nadměrného dohledu ze strany zákazníka/sponzora projektu,
systémový přístup k řízení projektu generuje řadu informací použitelných pro realizaci dalších projektů.



Projektový management klade na jeho realizátora značné nároky, které je nezbytné pro úspěšné ukončení projektu si uvědomit a akceptovat je. Mezi ně patří zejména:

komplexní rozsah projektů,
specifické požadavky zákazníka <sup>11</sup> , které se mohou projevit až v průběhu realizace projektu,
organizační změny ve společnosti, které nastávají v průběhu projektu, <sup>12</sup>
rizika projektu a obtížně předvídatelné vnější vlivy,
změny v technologii,
plánování a oceňování v předstihu před vlastní realizací.

Nejdůležitějším prvkem projektového řízení je projekt. Projekt je řízeným procesem, který má svůj začátek a konec a přesná pravidla řízení a regulace. Projekt je jakýkoliv jedinečný sled aktivit a úkolů, který má:

- dán specifický cíl, který má být realizací splněn,
- definován datum začátku a konce uskutečnění,
- stanoven rámec pro čerpání zdrojů potřebných pro jeho realizaci.

Projekty mají určitý vývojový cyklus, jehož základními fázemi jsou:

- příprava a tvorba projektu,
- realizace projektu,
- vyhodnocení projektu.

Projekt je vždy jedinečný<sup>13</sup>. Nikdy se neopakuje.

<sup>11</sup> Ale též poskytovatele dotace, žadatele nebo i dodavatele.

<sup>12</sup> Jedná se např. o změny v osobách oprávněných jednat za žadatele, v případě obce např. změna starosty po volbách.

<sup>13</sup> Projekt zahrnuje veškeré okolnosti, v případě jiných okolností se tedy jedná o jiný projekt. Např. typový rodinný dům se musí pro podmínky jiné lokality přizpůsobit, zpracovávaná diplomová práce musí odpovídat všem stanoveným podmínkám, které se mohou měnit, mění se také zpracovávané téma atd.

## 6.2 Základní pojmy

Jako „projekt“ můžeme označit cokoli od vymalování bytu, nebo rozsáhlejších školních úkolů, přes stavbu budovy až zavedení myta na české dálnice. Proto je na místě upřesnit, jakému druhu projektů je tato kapitola věnována. Je zaměřena na přípravu projektů, u nichž očekáváme, že budou spolufinancovány z dotací – ať už dotací krajů, ministerstev nebo strukturálních fondů Evropské unie.

Pro upřesnění je uvedeno několik pojmů, které se budou ve v této kapitole často vyskytovat:

- žadatel – fyzická nebo právnická osoba, která připravila a odevzdala (nebo se chystá tak učinit) projekt, na jehož realizaci chce žádat o dotaci,
- příjemce – žadatel, jemuž byla schválena dotace na realizaci projektu,
- projekt – záměr žadatele, na jehož realizaci požaduje dotaci,
- dotace – finanční prostředky poskytované příjemci na realizaci projektu,
- program – program podpory, z něhož jsou dotace poskytovány,
- výzva – upřesňuje podmínky programu, po vyhlášení výzvy k předkládání žádostí mohou žadatelé odevzdávat projekty,
- podmínky poskytnutí dotace – konkrétní informace, které upřesňují práva a povinnosti příjemce dotace,
- kofinancování – spolufinancování.

Projektový cyklus s přihlédnutím k problematice dotačního financování můžeme rozdělit na tyto fáze:

### 1) Příprava projektu

Příprava obsahu projektu, vyplnění žádosti o poskytnutí dotace a doložení všech povinných příloh, např. studie proveditelnosti, výpis z obchodního rejstříku, předložení účetních výkazů atd. podle pokynů poskytovatele dotace.

### 2) Podání projektu (odevzdání)

Provede žadatel u příslušného poskytovatele dotace. Pozor: žádost je podávána obvykle jak v papírové podobě, tak v podobě elektronické, ať už uložená např. na CD, nebo v informačním sys-

tému Benefit. Podrobné pokyny jsou vždy uvedeny v příslušném operačním programu a je naprosto nezbytné je dodržet! Stejně tak je nezbytné dodržet pokyny pro čas odevzdání žádosti<sup>14</sup>.

### 3) Rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace

Jedná se o nejdůležitější dokument, spojený s realizací projektu. V Rozhodnutí jsou uvedeny podmínky, za nichž byla dotace poskytnuta, tzn. časový harmonogram realizace, rozpočet, ukazatele projektu atd. Pro příjemce dotace jsou všechny údaje závazné a jejich změna je možná pouze ve zdůvodněných případech a se souhlasem poskytovatele dotace. V případě kladného rozhodnutí začne příjemce dotace s realizací projektu, po ukončení projektu požádá o proplacení nákladů (v případě zpětného vyplácení dotace). V případě záporného rozhodnutí může začít daný subjekt s realizací projektu, ale všechny náklady bude hradit sám, nebo může projekt přepracovat, případně zkusit využít jiného dotačního programu.

### 4) Realizace projektu

Během realizace musí příjemce dotace postupovat tak, jak uvedl v žádosti o poskytnutí dotace. V případě nějakých změn (v harmonogramu projektu, v nákladech atd.) musí vždy žádat poskytovatele dotace o souhlas. Během realizace může proběhnout kontrola poskytovatelem dotace.

### 5) Ukončení projektu a vyúčtování

Pokud je dotace vyplácena zpětně, příjemce dotace předloží poskytovateli dotace žádost o platbu – přílohu tvoří účetní doklady (výdajové pokladní doklady, faktury, výpisy z účtu, mzdové listy atd.), které prokážou, že náklady byly vynaloženy v souladu s projektem a v souladu s rozhodnutím.

### 6) Nové projektové záměry

Posledním krokem, který může zakládat nový projektový cyklus, je krok „nové projektové záměry“, který je vygenerován na základě zkušeností s realizací současného projektu.

<sup>14</sup> V této souvislosti je nezbytné pečlivě zkoumat, zda žádost má být ve stanovený den odeslána, tj. podána k poštovní přepravě a opatřena poštovním razítkem, nebo zda má být ve stanovený okamžik již podána u poskytovatele dotace.

Vývojový cyklus projektu



## 6.3 Příprava projektu

### Definice problému

Na začátku stojí vždy nějaký problém či nějaká potřeba a na konci cíl, tedy řešení daného problému, resp. uspokojení potřeby. Důležité je zvolit takovou cestu a takový postup a tedy vypracovat takový projekt, který povede k požadovanému cíli, proto je nutné dostatečně podrobné a správné poznání a popsání příslušného problému, jeho charakteru a příčin. Dostatečně identifikovaný a správně popsany problém výrazně usnadní definici požadovaných výsledků projektu. Po realizaci projektu by měl být problém nejen vyřešen, ale k řešení by měla vést nejefektivnější cesta.

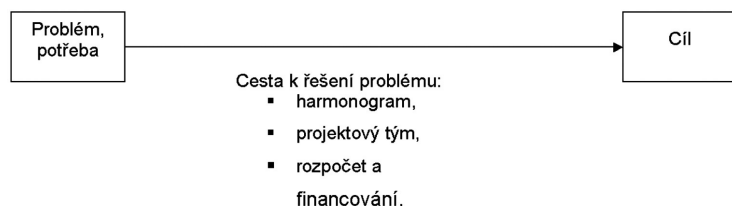
Mezi nejdůležitější otázky, které je nutné při identifikaci projektu vyřešit, patří:

- Čeho chceme dosáhnout?
- Jak toho chceme dosáhnout?
- Jaký je výchozí stav?
- Jaké jsou alternativy řešení?
- Kolik to bude stát?
- Kde na to získáme finanční prostředky?
- S kým máme společný tento cíl?

Při přípravě projektu je nutné věnovat pozornost definici zejména následujících faktorů:

- a) cílů projektu,
- b) harmonogramu,
- c) projektovému týmu,
- d) rozpočtu a financování,
- e) rizikům.

#### Schéma řešení problému



Zdroj: Místní akční skupina Hlubočko-Lišovsko o.p.s.

#### a) Cíle projektu

Cíle projektu představují slovní popis účelu, jehož má být prostřednictvím realizace projektu dosaženo.

Cíle by měly být<sup>15</sup>:

- konkrétní,
- měřitelné,
- přidělitelné konkrétnímu subjektu, který za ně nese odpovědnost,
- dosažitelné,
- časově ohraničené.

V rámci přípravy projektu můžeme definovat několik cílů – jeden hlavní a ostatní vedlejší (dílčí). Hlavní cíl projektu shrnuje nej důležitější informace a tato formulace by neměla obsahovat žádné podrobnosti ani technické detaily.

<sup>15</sup> V anglické literatuře označováno jako SMART.

#### b) Harmonogram

Harmonogram představuje časový rozpis projektu a měl by zachycovat následující údaje:

- milníky a důležité termíny projektu,
- údaje o předpokládané délce trvání jednotlivých úseků práce,
- vazby a souslednosti úseků práce,
- případně další informace.

#### Etapizace projektu

K harmonogramu se vztahuje také tzv. etapizace projektu a znamená rozdělení projektu na dvě nebo více etap. V rámci každé etapy jsou definovány činnosti, které je třeba učinit, a náklady, které s těmito činnostmi souvisí. Po ukončení jedné etapy bezprostředně následuje etapa další. V případě projektu krátkodobého nebo projektu s nízkými náklady není etapizace nutná. Povinnost či možnost rozdělit/nedělit projekt na etapy vyplývá z podmínek daného dotačního programu.

#### c) Projektový tým

Tvorba projektového týmu, resp. organizační struktury, je v projektovém řízení přechodná. Projektový tým je skupina osob, které se realizačně podílejí na splnění cílů projektu a po dobu projektu podléhají řízení projektového manažera, a to v rozsahu přiděleného času nebo určité pracovní kapacity a v rámci přidělených oprávnění a odpovědností.

Pro obsazení jednotlivých rolí projektového týmu bývají rozhodující tyto skutečnosti:

- odbornost vzhledem k požadovanému výkonu,
- dostupnost v čase vzhledem k harmonogramu,
- náklady na výkon činnosti podle popisu vzhledem k rozpočtu.

#### Manažer projektového týmu

Manažer projektu je klíčovou osobou projektového managementu. Pod jeho přímým vlivem je veškeré projektové dění od tvorby projektového plánu, přes obsazení jednotlivých odborných pozic projektu, koordinaci úkolů, finalizaci a předání výstupů projektu

zákazníkovi, až po administrativní uzavření projektu. Manažer projektu je osoba odpovědná za splnění cílů projektu při dosažení všech stanovených charakteristik projektu.

Konkrétní odpovědnosti manažera projektu lze definovat například takto:

- řízení zdrojů projektu, a to zejména:
  - času – prostřednictvím řízení harmonogramu,
  - pracovní síly představované projektovým týmem,
  - finančních prostředků přidělených projektu,
  - hmotných prostředků – materiálu, budov a zařízení,
  - informačních technologií.
- plánování a kontrola postupu projektu ve smyslu:
  - efektivního využití zařízení a optimálního výkonu subjektů účastnících se projektu,
  - koordinace a integrace subdodávek,
  - snížení projektových rizik a optimalizace řešení problémových situací,
  - předcházení nežádoucím konfliktům nebo řešení nevyhnutelných konfliktů ve prospěch projektu,
- řízení ostatních subjektů a procesů, a to zejména:
  - produktu, který má být projektem vytvořen, a to z pohledu jeho vlastností i schopností spolupráce s okolními systémy, pokud to požadavky zadání obsahují,
  - vztahů mezi projektem a jeho okolím, včetně vztahů k managementu společnosti a vztahů se zákazníkem,
  - všech informačních toků s vazbou na projekt.

#### d) Rozpočet a financování projektu

V rámci přípravy každého projektu je nutné stanovit rozpočet projektu a způsob financování.

Do rozpočtu projektu se zahrnují všechny náklady, které souvisí s jeho realizací:

- mzdové náklady zaměstnanců podílejících se na realizaci projektu,
- ostatní náklady (telefonní poplatky, cestovné, spotřeba materiálu atd.),

- subdodávky (v případě, že je do projektu zapojen jiný subjekt – např. stavební firma, externí spolupracovník atd.).

V případě kofinancování projektu z dotačních titulů je také podstatné, zda žadatel o dotaci je/není plátcem DPH. Pokud žadatel je plátcem DPH, rozhodující pro výši dotace jsou náklady bez DPH, pokud žadatel není plátcem DPH, uvádí vždy náklady celkové (tedy včetně DPH).

V rámci financování prostřednictvím dotací dochází k rozlišování dvou skupin nákladů, a to uznatelných a neuznatelných (někdy nazývaných způsobilé<sup>16</sup> a nezpůsobilé<sup>17</sup> výdaje). Uznatelné náklady představují náklady spojené s realizací projektu.

Pro každý program jsou zveřejněny Pokyny pro příjemce a žadatele<sup>18</sup> (Příručka pro příjemce), které upravují konkrétní podmínky, které náklady/výdaje patří mezi uznatelné/způsobilé. Pro žadatele to pak znamená, že na uznatelné náklady mu bude poskytnuta dotace, veškeré neuznatelné náklady pak musí uhradit sám.

Při financování projektu má žadatel dvě možnosti, jak bude náklady hradit, a to:

- z interních zdrojů,
- z externích zdrojů.

Kromě dotací mohou externími zdroji být např. bankovní úvěry, půjčky, leasing a další. V případě kofinancování projektu s využitím dotací většinou platí, že dotace jsou vypláceny zpětně, tzn. žadatel musí nejprve projekt předfinancovat – uhradit veškeré náklady

<sup>16</sup> Konkrétní vymezení způsobilých nákladů stanoví příslušné výzvy operačního programu, jedná se o náklady, které jsou bezprostředně spojené s projektem, např. osobní náklady projektového manažera, náklady stavebních prací, náklady vzdělávacích aktivit atp.

<sup>17</sup> Konkrétní vymezení nezpůsobilých nákladů stanoví příslušné výzvy operačního programu, jedná se o náklady, které nejsou bezprostředně spojené s projektem, např. osobní náklady dalších zaměstnanců žadatele, sankce udělené orgány veřejné správy, smluvní pokuty atp.

<sup>18</sup> Uvedené dokumenty jsou uveřejňovány na webových stránkách poskytovatele dotace. V této souvislosti je nezbytné, aby byla pro řízení projektu využívána správná verze dokumentů, protože v průběhu času může docházet ke změnám např. uznatelnosti nákladů, pravidel pro publicitu nebo pravidel pro výběr dodavatelů a pro zadávání veřejných zakázek.

a teprve na základě předložených účetních dokladů požádá o jejich proplacení – podává žádost o platbu. V případě projektu, který není rozdělen na etapy, podává příjemce dotace žádost o platbu po skončení celého projektu. Pokud je projekt etapizován, podává žádost o platbu po skončení jednotlivých etap.

#### e) Rizika projektu

V případě rizik většinou platí, že čím více kvalitních informací, tím méně nejistoty v rozhodování a tím méně rizik. Rizika můžeme rozdělit na externí a interní.

- a) Externí rizika – např. státní regulace, přírodní katastrofy, stav společnosti, změna podmínek financování, selhání subdodávek, tržní rizika (nezájem veřejnosti o poskytované služby, silnější konkurence atd.), očekávatelné sociální vlivy, fluktuace měny, inflace, daňové úpravy, legislativní rizika – licence a patentová práva, smluvní aspekty, soudní řízení atd.
- b) Interní rizika – např. manažerské potíže, časové prodlevy, přečerpané náklady, potíže s cash-flow, technologické změny atd.

V případě projektů financovaných prostřednictvím dotací se přidávají další rizika, a to:

- nepřidělení dotace,
- krácení nebo odejmutí dotace,
- nedostatek zkušeností s projektovým řízením a dotacemi,
- porušení podmínek poskytnutí dotace atd.

### 6.4 Podání projektu (odevzdání)

Žádost o poskytnutí dotace podává žadatel u příslušného poskytovatele dotace. Hlavní poskytovatelé dotací v České republice:

- ministerstva (tematické operační programy),
- regionální rady regionů soudržnosti (regionální operační programy).

Poskytovatelé mohou pověřit administraci dotací tzv. implementační agentury (zprostředkující subjekty<sup>19</sup>).

<sup>19</sup> Např.. Centrum pro regionální rozvoj, agentura CzechInvest.

#### Struktura žádosti

Do formuláře žádosti o poskytnutí dotace se většinou uvádí tyto informace:

- údaje o žadateli – název, sídlo, IČ, statutární zástupce, kontaktní osoba, hlavní oblast podnikání (členěná dle OKEČ = odvětvová klasifikace ekonomických činností),
- údaje o projektu – název, popis, harmonogram, náklady, financování projektu,
- horizontální ukazatele projektu<sup>20</sup> – jedná se o popis toho, zda projekt má nebo nemá vliv na oblasti udržitelného rozvoje a rovné příležitosti,
- ukazatele projektu – se rozdělují na závazné a monitorovací ukazatele
  - závazné ukazatele – budou kontrolovány k datu ukončení projektu, jejich nesplnění může znamenat odejmutí dotace nebo části dotace,
  - monitorovací ukazatele – další údaje, které budou v rámci projektu (při realizaci, při monitorování) kontrolovány, ale již se nejedná o ukazatele, které musí žadatel bezpodmínečně splnit.

#### Přílohy k žádosti

Každá žádost obsahuje povinné přílohy, které žadatel musí odevzdat společně se žádostí. Konkrétní upřesnění příloh je uvedeno ve formuláři žádosti nebo v Pokynech pro žadatele o dotace z konkrétního programu.

Přílohy žádosti často tvoří<sup>21</sup>:

- studie proveditelnosti/podnikatelský záměr,
- finanční výkazy žadatele (rozvaha, výsledovka),
- daňové priznání,

<sup>20</sup> V případě, že by projekt měl negativní dopad na horizontální témata, tj. udržitelný rozvoj nebo rovné příležitosti, nebyl by způsobitelný k podpoře. Konkrétně projekt musí mít pozitivní (nebo alespoň neutrální) dopad na horizontální témata.

<sup>21</sup> Konkrétní složení žádosti je vždy nutné prověřit pro stanovený operační program a pro danou výzvu, neboť se mohou lišit.

- doklad o právní subjektivitě (výpis z obchodního/živnostenského rejstříku – někdy se vyžaduje ne starší než 3 měsíce),
- stavební povolení (v případě projektů obsahujících stavební práce),
- prohlášení žadatele o bezdlužnosti (formou čestného prohlášení nebo potvrzení o neexistenci nedoplatků – od okresní správy sociálních zabezpečení, od zdravotní pojišťovny, od finančního úřadu),
- smlouvy o partnerství,
- doklad o zajištění zdrojů (např. příslib bankovního úvěru, čestné prohlášení žadatele, že má vlastní prostředky v požadované výši, výpis z běžného účtu atd.).

### *Hodnocení žádosti*

Při hodnocení žádosti se používá systém bodového hodnocení podle stanovených kritérií. Tato kritéria jsou někdy předkladatelům jasně oznámena (pokud ne, lze je vyvodit z poskytnutých dotací) a potom je nezbytné, aby žádost pokrývala všechna kritéria. Při nesplnění kritérií je žádost hodnocena nižším počtem bodů.

V konečném důsledku mohou logicky nastat dvě různé situace:

Žádost o dotaci nebyla schválena. Potom je dobré zjistit proč, přečíst si příslušné odůvodnění, najít rizikové a nedostatkové body žádosti, konzultovat je s odborníky, a tuto opravenou žádost zaregistrovat při další příležitosti. Proti rozhodnutí o neschválení žádosti většinou není dovolání.

Druhou možností je, že žádost o dotaci byla schválena a vybrána ke spolufinancování. Potom příslušná implementační agentura oficiálně zveřejní název úspěšného žadatele či registrační číslo jeho žádosti. Poté budou úspěšní žadatelé vyzváni k podpisu grantové smlouvy. Jedná se o velmi důležitý dokument, jehož podpisem získává žadatel jistotu, že dotaci skutečně obdrží – samozřejmě za podmínky dodržení všech náležitostí čerpání dotace, ke kterým se v této smlouvě zaváže.

Hlavními body grantové smlouvy nejčastěji jsou:

- výše přiznané dotace,
- procento spolufinancování z národních zdrojů a zdrojů EU,

- harmonogram a termíny,
- rozpočet,
- monitorovací indikátory.

Po podpisu grantové smlouvy však žadatel nemá zcela vyhráno. Je před ním fáze řízení projektu, tedy samotná realizace, ukončení a vyúčtování projektu.

### **6.5 Realizace a řízení projektu – výběrová řízení**

Projekt realizujeme podle plánu projektu, tzn. měli bychom se držet stanovené metodiky, harmonogramu, rozpočtu apod. Projekt se začíná realizovat obvykle po uzavření smlouvy o poskytnutí grantu. Nemusí to však být pravidlem, a proto je potřeba seznámit se s pravidly pro implementaci každého jednotlivého grantového mechanismu. Pokud jsou náklady uznatelné např. od termínu podání žádosti, může být jeho realizace zahájena neprodleně. Je však dobré pamatovat na veškerá pravidla, která budou muset dodržovat příjemci podpory, a uplatňovat je již v tomto období.

### **6.6 Realizace a řízení projektu – monitorování**

Součástí řízení realizace projektu je též monitorování. Monitorování je průběžným poznávacím procesem, kdy jsou systematicky shromažďovány informace o průběhu projektu, shromažďované poznatky analyzovány a zjištěné výsledky se promítají do rozhodnutí, která ovlivňují další vývoj implementace projektu.

Monitoring je v podstatě součástí každodenního řízení projektu, kdy se zaměřujeme na:

- průběh realizace aktivit projektu,
- sledování výdajů a vývoje nákladů s ohledem na dosažený vývoj implementace projektu,
- dosahování očekávaných výsledků,
- posouzení, do jaké míry vedou dosažené výsledky k účelu projektu.

Průběh monitorovacího procesu a jeho výsledky jsou pravidelně zaznamenávány ve formě monitorovacích zpráv, které zachycují

průběh realizace projektu. Zprávy zaznamenávají porovnání plánovaných a skutečně dosažených výsledků, odchylky od plánu, identifikaci problémů, možné alternativní postupy apod. Díky těmto zprávám mohou být odhalena kritická místa realizace projektu a příjemce dotace na ně může být upozorněn. Změny, které v průběhu realizace projektu nastanou, mohou být:

- podstatné,
- nepodstatné.

Podstatné změny se řeší dodatkem ke Smlouvě o financování. Nepodstatné změny se pouze písemně oznámí Implementační agentuře.

<b>Monitorované oblasti projektu:</b>
Časový harmonogram realizace aktivit projektu
Finance
Indikátory projektu

#### **a) Časový harmonogram realizace aktivit projektu**

Monitoruje se:

- výběr dodavatele, resp. více dodavatelů prací, služeb a dodávek v rámci projektu,
- plnění dle uzavřených smluv o dílo: hodnocení kvality vykonané práce, vyhodnocování předpokladů pro splnění koncových termínů.

#### **b) Finance**

Porovnávají se rozpočtové a skutečné náklady sledováním toku hotovosti (cash-flow). Dále je sledováno čerpání zdrojů vzhledem ke stanovenému plánu a dostupnosti požadovaných zdrojů.

#### **c) Indikátory projektu**

Indikátory jsou důležité jak pro přípravu projektu, tak zejména pro kontrolu jeho realizace. Pro monitoring průběhu realizace i po závěrečném vyhodnocení projektu mají indikátory klíčový význam.

Výběr vhodných indikátorů a realistická kvantifikace příslušných hodnot jsou nesmírně důležité již ve fázi přípravy projektu.

Indikátory se měří výstupy, výsledky i dopady projektu, proto musí být:

- objektivně ověřitelné,
- specifické (vztahovat se ke každému výstupu/výsledku),
- dostupné (zdroje informací musí být k dispozici, dostupnost dat),
- dostatečné co do počtu i podrobnosti.

### **6.7 Realizace a řízení projektu – administrace projektu**

Administrace projektu zahrnuje činnosti umožňující realizátoru projektu/konečnému příjemci finanční podpory sladovat plán projektu s reálným stavem, a to bez rizika jednostranného vypovězení smlouvy ze strany poskytovatele podpory.

Cílem administrace projektu ze strany konečného příjemce/ uživatele je zajistit veškeré podmínky a povinnosti vyplývající ze smlouvy o spolufinancování projektu ze strany poskytovatele podpory.

Základní oblasti/dílčí cíle administrace:

sledování harmonogramu a jeho případná aktualizace,
zajištění potřebných vstupů a podmínek pro vznik pracovněprávních vztahů identifikovaných v žádosti a jejich následné monitorování,
finanční řízení projektu/etap v kontextu schváleného rozpočtu (včetně sledování uznatelnosti a neuznatelnosti skutečně vynaložených výdajů),
vytvoření systému komunikace v rámci projektového týmu i v rámci vazby konečný příjemce – poskytovatel finančních prostředků, především pak s ohledem na zajištění procesů souvisejících s reálnou potřebou provádět změny v projektu v souladu s relevantními dokumenty,

zajištění realizace veřejných zakázek / výběru dodavatelů identifikovaných v žádosti, a to v souladu s platnými zákony, ale také v souladu s případnými doplňujícími podmínkami daného poskytovatele podpory,
zajištění podkladů pro transparentní vedení účetnictví projektu dle charakteru projektu (investiční/neinvestiční),
zajištění publicity projektu,
zajištění monitoringu projektu, resp. zpracování monitorovacích zpráv projektu (průběžné a etapové zprávy, závěrečné zprávy).

Systémovou administraci projektu je vhodné a účelné zahájit v okamžiku provádění ex-ante<sup>22</sup> hodnocení projektu, které realizuje poskytovatel finanční podpory v době před poskytnutím podpory (např. podpisem smlouvy o spolufinancování projektu ze strukturálních fondů). Účelem ex-ante hodnocení je prověřit veškeré informace uvedené v projektu/projektové žádosti o spolufinancování. Výsledkem hodnocení ex-ante jsou verifikovatelné vstupy, které následně tvoří základ smluvního vztahu (hlavní význam ex-ante pro poskytovatele: prověření informací uvedených v žádosti a prověření schopnosti žadatele projekt realizovat). Nastavení systému administrace, resp. potřeby personálních, materiálních a technických zdrojů nutných pro administraci projektů je plně v kompetenci realizátora projektu.

Ukončení administrace je spojeno se závěrečným vyúčtováním projektu, resp. se zpracováním a následným schválením závěrečné zprávy.

### 6.8 Realizace a řízení projektu – vedení účetnictví

Konečný příjemce je povinen vést o projektu oddělenou účetní evidenci v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Pokud je to možné, mělo by být účetnictví vedeno v elektronické formě (článek 18, nařízení Komise č. 438/2001).

<sup>22</sup> Jako kontrola (hodnocení) ex-ante se označuje kontrola před zahájením projektu.

Koneční příjemci, kteří nemají povinnost vést účetnictví podle Zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, jsou povinni vést pro doložení svých výdajů v případě realizace projektů spolufinancovaných ze strukturálních fondů daňovou evidenci podle ustanovení § 7b Zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, doplněnou o povinnost rozšířit náležitosti příslušných dokladů ve smyslu § 11 Zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Základní požadavek na vedení účetnictví projektu je jeho průkaznost: ve smyslu § 33a Zákona o účetnictví se za prokazatelný účetní záznam považuje pouze účetní záznam, jehož obsah je prokázán přímo porovnáním se skutečností, jež tento záznam prokazuje nebo jehož obsah je prokázán přítomností jiných průkazných účetních záznamů.

Povinností realizátora projektu (konečného příjemce/uživatele) ve vztahu k poskytovateli finanční podpory jsou definovány především v rámci Smlouvy o spolufinancování, Rozhodnutí o spolufinancování a také v rámci dvou základních dokumentů: a) Příručka pro žadatele, b) Příručka pro příjemce (může být odlišně řešeno u různých zdrojů, např. může být zpracováno v jednom dokumentu, nebo naopak rozpracováno do dílčích – oborových – pokynů týkajících se např. publicity, archivace, metodiky zpracování monitorovacích zpráv apod.).

### 6.9 Realizace a řízení projektu – publicita, pravidla vizuálního označování

Všechny subjekty zapojené do implementační struktury operačního programu (tedy i realizátoři jednotlivých projektů) jsou povinni řídit se schválenými pokyny pro publicitu programu a identifikaci podpory ze strukturálních fondů. Již v žádosti upřesňuje konečný příjemce způsob, kterým bude navenek propagovat účast EU na financování projektu. Ve schvalovacím a monitorovacím procesu jsou pak tyto náležitosti kontrolovány.

Je velmi důležité, aby všichni koneční příjemci dodržovali a naplňovali pravidla publicity a vizuálního označování, neboť jsou to právě oni, kteří mohou poskytnout hmatatelné důkazy o tom, že



strukturální politika, nástroj evropské solidarity, existuje nejen na papíře, ale že rovněž přináší praktické výsledky.

Základní pravidlo: konečný příjemce má povinnost umístit v místě realizace projektu pamětní desku, uvádět na informačních a propagačních materiálech logo poskytovatele dotace<sup>23</sup>. Dále lze uvádět loga také na dalších tiskových materiálech, včetně inzerce a článků v regionálním tisku a na internetových stránkách konečného příjemce, na veškerých tiskových výstupech projektu/akce (včetně projektové dokumentace).

Příjemci finanční pomoci by tedy neměli opomenout pravidla publicity. Zanedbání i této povinnosti může vést k neproplacení finanční podpory (nebo jejímu krácení).

## 6.10 Realizace a řízení projektu – kontroly realizace projektu

### a) Předběžná – EX-ANTE

Cílem předběžné kontroly (ex-ante) je získat informace o přípravě žadatele na realizaci projektu, porovnat skutečný stav se stavem deklarovaným v žádosti o podporu a ověřit, že žadatel splňuje definici žadatele pro dané opatření a veškeré jeho vstupy projektu a přípravné činnosti jsou prokazatelné a naplňují podmínky poskytování pomoci z programu. Tyto kontroly probíhají před vydáním Rozhodnutí.

### b) Průběžná – INTERIM

Cílem kontroly průběžné (interim) je ověření plnění Rozhodnutí a Podmínek konečným příjemcem, dále zjištění, že finanční prostředky jsou/budou použity k záměru specifikovanému projektem, Rozhodnutím a Podmínkami a že v průběhu realizace nejsou porušována pravidla pro poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu a strukturálních fondů.

<sup>23</sup> Konkrétní pravidla pro tzv. publicitu projektu jsou stanovena v dokumentech, které se vztahují k jednotlivým operačním programům, kde jsou stanovena i konkrétní opatření pro publicitu – např. umístění reklamního banneru, umístění prvků publicity na tištěné materiály nebo propagační předměty apod.

Průběžná kontrola může být provedena v souvislosti s žádostí o dílčí platbu po ukončení etapy projektu.

### c) Následná – EX-POST

Cílem následné kontroly (ex-post) je porovnání obsahu konkrétního Rozhodnutí s kvantifikovanými výsledky realizace projektu. Uvedené kontroly mohou probíhat buď jako plánované, nebo jako neplánované kontroly.

#### Z hlediska charakteru a zaměření kontroly se rozlišují:

administrativní kontrola – spočívá v kontrole dokladů předložených žadatelem/konečným příjemcem při příjmu projektu, při oznámení o změně projektu a při příjmu žádosti o platbu,

fyzická kontrola – spočívá v kontrole na místě u žadatele/konečného příjemce, tedy v porovnání skutečného stavu se stavem deklarovaným; kontrola na místě obsahuje rovněž kontrolu dokladů,

průběžný monitoring – spočívá v návštěvách na místě (u stavebních projektů nejlépe v termínech kontrolních dnů); výstupem monitorovací návštěvy je zápis z kontrolního dne u stavebních projektů, resp. u ostatních projektů popis průběhu návštěvy sepsaný pracovníkem, který monitorovací návštěvu provedl.

#### Příjemce dotace je povinen při realizaci projektu umožnit přístup kontrolním orgánům<sup>24</sup>:

- na místo realizace,
- k počítačovým systémům a elektronickým souborům,
- k veškeré dokumentaci týkající se finančního a technického řízení projektu.

V případě zjištěných nedostatků je příjemce podpory povinen přijmout opatření k nápravě.

<sup>24</sup> Na provádění kontroly se vztahují ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a zákona č. 552/1990 Sb., o státní kontrole v platném znění.

<b>Naopak příjemce dotace/grantu má právo:</b>
• být informován o kontrole 48 hodin předem,
• požadovat na kontrole předložení oprávnění ke kontrole,
• požadovat na kontrole předání zprávy o kontrole,
• požadovat na kontrole potvrzení o případném převzetí dokladů.

### 6.11 Realizace a řízení projektu – udržitelnost projektu a nejčastější chyby při přípravě, realizaci a řízení projektů

Konečný příjemce je povinen zachovat efekty projektu v nezměněné podobě po dobu stanovenou v Podmínkách, které konečnému příjemci ukládají zejména, aby<sup>25</sup>:

- 1) plně a prokazatelně splnil účel projektu, na který mu bude dotace poskytnuta, a to v rozsahu schváleného projektu, a zachoval výsledky realizace projektu obvykle pět let ode dne vydání Rozhodnutí (pozor, délka této lhůty se může výrazně lišit mezi jednotlivými dotacemi, může dosahovat i výrazně delší lhůty),
- 2) zachoval nově vytvořená pracovní místa, a to nejméně po dobu 3 let v případě kofinancování projektu z Evropského sociálního fondu či po dobu 5 let v případě kofinancování projektu z Evropského fondu regionálního rozvoje. V obou případech je tato doba počítána ode dne vydání Rozhodnutí. Nová pracovní místa přitom musí být vytvořena do jednoho roku od ukončení realizace projektu. Dále je nutné, aby žadatel naplnil monitorovací ukazatele a uchoval je po dobu pěti let ode dne vydání Rozhodnutí (pozor, závazek vytvoření a udržení nového pracovního místa je obecně nejvíce sledovaným indikátorem),
- 3) udržitelnost projektu je monitorována prostřednictvím pravidelných zpráv, které je konečný příjemce povinen podávat po ukončení realizace projektu (pozor, monitorování nekončí podáním závěrečné zprávy).

<sup>25</sup> Konkrétní povinnosti pro zajištění udržitelnosti projektu jsou stanoveny v konkrétním operačním programu a v konkrétní výzvě.

#### *Archivace*

Všechny dokumenty související s projektem, včetně veškerých souvisejících potvrzení a průvodních materiálů, musí konečný příjemce archivovat na jednom místě a uchovávat je během období minimálně deseti let od ukončení financování projektu. Originály všech dokladů souvisejících s příslušným projektem operačního programu budou uloženy u konečného příjemce. Koneční příjemci musejí zajistit neustálou dostupnost dokladů o projektech pro účely inspekce prováděné oprávněnými osobami.

Nejčastější chyby při přípravě, realizaci a řízení projektů:

- podcenění administrace projektu (dokladování, archivace, monitorovací zprávy, dodržování podmínek grantových programů apod.),
- nejasné kompetence a zodpovědnosti v rámci realizačního týmu,
- nedostatečná komunikace v rámci týmu a s poskytovatelem grantu,
- nedostatečná příprava technické projektové dokumentace (v realizační fázi vede k odchylkám od původního záměru žadatele, časovým prodlevám a zvýšení finanční náročnosti projektu),
- podcenění realizačních lhůt v rámci harmonogramu (časové odchylky v rámci výběrového řízení, povětrnostní vlivy, možnost selhání lidských zdrojů),
- chybné řízení cash-flow projektu,
- projekt nekončí kolaudací (rozsáhlá závěrečná dokumentace projektu, dokladování udržitelnosti výstupů projektu po dobu nejméně pěti let),
- podcenění publicity projektu<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Typickým příkladem může být neuvedení loga poskytovatele dotace na stanovených materiálech, nebo uvedení loga v nesprávném tvaru atp. Těchto chyb se lze vyvarovat komunikací se zprostředkujícím orgánem, který by měl v rámci metodické pomoci příjemcům dotace poradit s aplikací publicity v souladu s příslušnými předpisy.

## 6.12 Řízení a realizace projektu – partnerství

Pojem „partnerství“<sup>27</sup> úzce souvisí s plánováním a přípravou projektových záměrů. Programy musejí být plánovány a připraveny na základě partnerství a rovněž platí, že jejich realizaci musí sledovat tým/monitorovací výbor založený na partnerství. Stanovení, kdo přesně tito partneři jsou, je záležitostí každého subjektu zpracovávajícího určitý záměr, který o tom musí sám rozhodnout. V partnerství by kromě tradičních sociálních partnerů měli být zástupci organizací, jež se zabývají rovnými příležitostmi a ekologickými otázkami, regionálním rozvojem.

Při posuzování potenciálních partnerů projektu je důležité odpovědět otázky: Co konkrétní partneři do projektu přináší? Jakou úlohu budou partneři hrát? Jaké povinnosti a odpovědnosti by měli přijmout a jakým způsobem je splní? Jak logicky do sebe tyto partnerské úlohy zapadají? Existují nějaké mezery, překrývají se někde, existují nějaké třecí plochy, možné konflikty? Pokud ano, jak se to bude řešit? Přijetí závazku partnerství je třeba stvrdit písemně.

Výhody partnerství:

- veřejné prostředky se obvykle vynakládají na podporu projektů, jejichž výstupy jsou ve veřejném zájmu. Je dosti nepravděpodobné, že bude dosaženo výsledků ve veřejném zájmu, bude-li výhradním příjemcem výsledků projektu jeden jedinec nebo organizace,
- výsledky ve veřejném zájmu často znamenají zapojení veřejných organizací, které pomohou žadateli lépe vnímat veřejný zájem,
- zapojení několika partnerů rovněž znamená rozšíření projektových zdrojů – dovedností, znalostí, organizační kapacity či finančních zdrojů.

<sup>27</sup> Některé operační programy jsou předpokládány zejména pro projekty v rámci partnerství (přeshraniční spolupráce), kdy z projektu má užitek více subjektů. Příkladem může být projekt Jihomoravského kraje „bezpečný region“, kdy na slovenské straně vystupuje Hasičský a záchranný zbor v Trnavě.

Nevýhody partnerství:

- více partnerů znamená více lidí, více pohledů na věc, více času potřebného k přijetí rozhodnutí,
- partnerství jako takové potřebuje management, potřebuje konkrétní dovednosti a znalosti, neboť přináší jistá rizika,
- jistý druh partnerů je zcela neúčinný, někteří partneři mají nevhodné cíle, mohou chtít ostatní využít,
- partneři musí svou spolupráci postavit na jasném smluvním a právním základě – pouze jeden z partnerů jedná s financujícím orgánem a vystupuje za ostatní jejich jménem.

Nosným tématem realizace partnerských projektů je problém financování. Proto se při přípravě projektů na bázi partnerství doporučuje od počátku společně plánovat objektivní rozpočet projektu, harmonogram, jeho realizace a s tím související cash-flow projektu. Jen zodpovědný přístup všech zúčastněných povede k omezení problémů s financováním projektu, předejde nedorozuměním a závažným potížím. Naopak synergický efekt spolupráce může být velmi efektivně využit (nejen finančně) právě pro další rozvoj partnerství a spolupráce.

## 6.13 Realizace a řízení projektu – zainteresované skupiny a jejich spoluúčast na projektu

„Zainteresované skupiny“ jsou:

- lidé, na něž působí dopady aktivity realizované v rámci projektu,
- lidé, kteří mohou ovlivnit dopady realizovaných aktivit.

Zainteresovaným subjektem může být jednotlivec, nebo skupina, dále pak komunita, nebo instituce.

Patří sem:

- skupiny uživatelů – lidé, kteří využívají určité zdroje či určitou oblast,
- zájmové skupiny – lidé, kteří mají určitý zájem či názor na zdroj nebo službu, mohou ovlivnit jejich užívání, a většinou se jedná o profitující, případně ztrácející příjemce zdrojů či služeb,

- zprostředkovatelé,
- osoby účastníci se rozhodovacího procesu a osoby z tohoto procesu vyloučené,
- média s možností ovlivnit či využít proces.

Spoluúčast zainteresovaných skupin s sebou přináší zejména:

1) *Větší účinnost*

Posílí se pocit „spoluvlastnictví“ projektu a jednotný názor na procesy, které vedou k dosažení jeho cílů. Zvýší se vstřícnost zainteresovaných skupin a vstupy budou s větší pravděpodobností zaměřeny na všeobecně pocítované potřeby, takže výstupy projektu budou správně využity.

2) *Větší hospodárnost*

Jinými slovy existuje větší pravděpodobnost, že vstupy a aktivity projektu přinesou včas výstupy, které budou kvalitní a které se budou pohybovat v rozmezí rozpočtu, pokud do projektu začleníme znalosti a dovednosti místních obyvatel, a vyhneme se tak chybám.

3) *Větší udržitelnost a udržitelný dopad*

Více lidí bude odhodláno pokračovat v určité aktivitě i poté, co skončí podpora zvenku. Aktivní spoluúčast jim přitom pomůže rozvinout dovednosti a sebedůvěru.

4) *Větší průhlednost a odpovědnost*

Zvláště, pokud se většímu počtu zainteresovaných skupin dostává objektivních a včasných informací a také příležitostí spolurozhodovat.

5) *Větší spravedlnost*

Je pravděpodobným důsledkem spoluúčasti, a to za předpokladu, že se přihlíží k potřebám, zájmům a schopnostem všech zainteresovaných skupin.

V poslední době se často setkáváme s tématem čerpání strukturálních fondů, realizací projektů financovaných z fondů Evropské unie a to jak v souvislosti s problematickým nastavením systému, tak s různými „manévry“ žadatelů o dotace. Cílem této kapitoly bylo přiblížit téma „evropských peněz“ potenciálním

o dotace, resp. zejména jim pomoci při administraci projektu po jeho realizaci.

Je nezbytné si závěrem uvědomit, že získávání těchto dotací je spojeno s náročnou administrativou, na kterou si potenciální realizátoři projektů mnohdy netroufají a přenechávají ji raději agenturám specializujícím se na tuto oblast. Administrativa spojená se získáváním dotací z fondů Evropské unie se však neomezuje na pouhé zpracování žádosti, jak by si mnozí mohli myslet. Složitá je i samotná realizace projektu, jeho řízení a vyúčtování.

Realizace projektu nemůže probíhat nahodile a živelně, ale musí se řídit pravidly stanovenými ve zpracované žádosti, harmonogramem, rozpočtem a zejména Smlouvou o přidělení grantu. V průběhu realizace projektu je nutno zabezpečit transparentní a nediskriminační výběrové řízení, publicitu projektu či vypracovávat průběžné zprávy, které mohou být v případě etapizace projektu navíc spojené s vyúčtováním. Po realizaci projektu se ještě zpracovává závěrečná zpráva pro vyhodnocení a vyúčtování. Ani tím však proces řízení nekončí. Po realizaci musí být zachována po určitou dobu udržitelnost projektu, dokumenty vztahující se k projektu musí být archivovány atd.

### Použité zdroje:

DOLANSKÝ, V., MĚKOTA, V., NĚMEC, V. (1996): Projektový management. Praha: Grada.

Euroskop. <http://www.euroskop.cz/>

Fondy Evropské unie. <http://www.strukturalni-fondy.cz/>

Horizontální priority: <http://www.strukturalni-fondy.cz/horizontalni-priority/>.

KALIŠ, J., HYNDRÁK, K., TESAR, V. (2003): Microsoft Project – Kompletní průvodce pro verze 2003 a 2002, Brno: Computer Press.

Ministerstvo pro místní rozvoj. <http://www.mmr.cz/>

Místní akční skupina Hlubocko-Lišovsko o.p.s., Projektový management – řízení projektu, 2009.

NĚMEC, V. (2002): Projektový management. Praha: Grada.

ROSENAU, M. D. (2000): Řízení projektů. Praha: Computer Press.

ROWAN LEGAL – SDRUŽENÍ ADVOKÁTŮ: Metodika zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a metodika zadávání zakázek financovaných ze zdrojů Evropské unie.

SVOZILOVÁ, A. (2006): Projektový management. Praha: Grada. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

## 7. VÝBĚROVÁ ŘÍZENÍ NA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

S ohledem na předchozí kapitolu, která se zabývá projektovým řízením, je nutné samostatně zmínit též problematiku výběrových řízení, která s řízením projektů velmi úzce souvisí. Kapitola se zaměřuje zejména na veřejné zakázky a výběrová řízení, protože ne všechna výběrová řízení jsou prováděna na veřejné zakázky. Z ekonomického hlediska veřejnou zakázkou rozumíme účelnou alokaci zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvykle ekonomicko-sociální cíle. Přihlíží se k tomu, aby veřejné zdroje byly použity hospodárně, efektivně a účelně. Vedle těchto racionálně ekonomických alokačních kritérií veřejná zakázka obvykle sleduje i kritéria normativní, související s přerozdělováním zdrojů, kdy užítky z realizované veřejné zakázky mohou plynout jen určitým segmentům veřejnosti. Tato pomůcka pro výuku ale neklade za cíl postihnout veškerá úskalí problematiky veřejných zakázek, neboť se jedná o široké a komplexní téma, které může být pojednáváno na mnoha úrovních a z mnoha pohledů.

Základní normou pro zadávání veřejných zakázek v České republice je zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (dále jen „zákon“), který s účinností od 1. 7. 2006 zrušil zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. K 1. 7. 2006 nabyt také účinnosti zákon č. 138/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.<sup>28</sup>

### 7.1 Zásady zadávání veřejných zakázek

Každý zadavatel je povinen v souvislosti se zadáváním (veřejné) zakázky dodržet zásady:

- transparentnosti

<sup>28</sup> Cílem kapitoly není podrobně citovat, uvádět a komentovat platnou legislativu, která se k uvedenému problému vztahuje, ale spíše projít postup při provádění výběru a upozornit na některé chyby, kterých se zadavatelé často dopouštějí. Další legislativní normy, které se k problematice veřejných zakázek vztahují, lze nalézt např. na stránkách Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

- rovného zacházení
- zákazu diskriminace

### *Zásada transparentnosti*

Jakákoliv zakázka musí být vždy zadána transparentním způsobem. Základním účelem zásady je zajištění co největší průhlednosti řízení, která podstatnou měrou přispívá k přezkoumatelnosti celého řízení a k možnosti kontroly postupu v řízení.

Naplnění této zásady lze spatřovat například v povinnosti:

- pořizovat o všech významných úkonech písemnou dokumentaci v dostatečném rozsahu, který případně umožní úkony zadavatele nezávisle přezkoumat.
- jasně vymežit kritéria, dle kterých budou hodnoceny nabídky dodavatelů vždy v dostatečném předstihu před samotným vypracováním nabídek.
- opatřit všechna rozhodnutí řádným odůvodněním.

### *Zásada rovného zacházení*

Každý zadavatel je v průběhu zadávání (veřejné) zakázky, resp. již od okamžiku přípravy řízení, povinen přistupovat stejným způsobem ke všem dodavatelům, kteří mohou podat či podávají nabídky. K dodržení této zásady ze strany zadavatele dochází například tím, že v souvislosti s přípravou řízení definuje jeho přesné podmínky tak, aby všichni uchazeči předem věděli, jak bude řízení probíhat (tedy např. bude-li omezován počet zájemců, jaké jsou přesné podmínky pro toto omezování, které musí dodavatel splnit, případně jakým způsobem bude probíhat hodnocení nabídek, atp.).

### *Zásada zákazu diskriminace*

V průběhu zadávání (veřejné) zakázky je zadavatel povinen postupovat vždy tak, aby jeho jednáním nedošlo k diskriminaci žádného z dodavatelů. Tato zásada ovšem nevylučuje oprávnění zadavatele stanovit přesné podmínky účasti v řízení. Tyto podmínky však musí být zadavatelem vždy stanoveny tak, aby zároveň umožňovaly výběr nejvhodnějšího uchazeče, ale na druhé straně neuzavíraly přístup jinému dodavateli do řízení, např. z důvodů, které nesouvisejí s předmětem veřejné zakázky.

Zásadu zákazu diskriminace je třeba důsledně uplatňovat nejen ve vztahu k dodavatelům se sídlem, místem podnikání či bydlištěm na území ČR, ale rovněž ve vztahu k zahraničním dodavatelům. Za porušení zásady diskriminace však nelze za žádných okolností považovat používání českého jazyka (tedy v průběhu kteréhokoliv řízení dle této metodiky, ať již jde o jednání či předkládání písemností, atp.).

## **7.2 Subjekty v zadávacích řízeních**

S ohledem na komplikovanost úpravy je nutné odlišit účastníky zadávacího řízení a vymežit osoby, které se v zadávacích řízeních objevují na:

- Zadavatele,
- Dodavatele<sup>29</sup>,
- Zájemce<sup>30</sup>,
- Uchazeče<sup>31</sup>,

Zadavatelé se podle kategorie dělí na:

- a) veřejného zadavatele<sup>32</sup>,
- b) dotovaného zadavatele a
- c) sektorového zadavatele.

<sup>29</sup> Dodavatelem se rozumí fyzická nebo právnická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, pokud má sídlo, místo podnikání či místo trvalého pobytu na území České republiky, nebo se jedná o zahraničního dodavatele.

<sup>30</sup> Zájemcem se rozumí dodavatel, který podal ve stanovené době žádost o účast v užším řízení, v jednacím řízení s uveřejněním nebo v soutěžním dialogu, nebo dodavatel, který byl zadavatelem vyzván k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění, k podání předběžné nabídky v dynamickém nákupním systému, k podání nabídky ve zjednodušeném podlimitním řízení, k podání nabídky v řízení na základě rámcové smlouvy, nebo k potvrzení zájmu o účast v případě zadávacího řízení zahájeného uveřejněním pravidelného předběžného oznámení.

<sup>31</sup> Uchazečem se rozumí dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení.

<sup>32</sup> Veřejným zadavatelem je: a) Česká republika, b) státní příspěvková organizace, c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek.

Za zadavatele je třeba považovat i sdružení zadavatelů nebo jakékoliv jiné spojení zadavatele s osobou, která není zadavatelem, pokud mají společně zadat veřejnou zakázku (§ 2 odst. 8 a 9). Za zadavatele je rovněž třeba v některých případech považovat nejen ty subjekty, které jsou výslovně takto označeny v zákoně, ale například v případě České republiky i její organizační složky nebo u územně samosprávných celků, hlavního města Prahy či územně členěných statutárních měst například jednotlivé městské obvody či městské části; možnost tohoto „dělení“ totiž vyplývá ze zvláštních právních předpisů.

Pokud je osoba zadavatelem, musí si položit otázku, zda se v konkrétním případě jedná o zakázku, která je veřejnou zakázkou ve smyslu zákona. Pojem veřejné zakázky je vymezen v § 7 zákona. Aby se jednalo o veřejnou zakázku, musí být současně splněny následující podmínky:

1. zakázka musí být zadávána osobou, která je zadavatelem veřejných zakázek,
2. zakázka musí zahrnovat prvek úplaty na straně zadavatele (byť i jen potenciální),
3. musí se jednat o zakázku na dodávky, služby nebo stavební práce.

Na realizaci nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky je zadavatel povinen s dodavatelem uzavřít smlouvu, která musí mít písemnou formu (a to i tehdy, pokud je výsledkem zadání veřejné zakázky uzavření rámcové smlouvy).

Veřejnou zakázkou je i zakázka, která zahrnuje i jen potenciální prvek úplaty ze strany zadavatele – prvek úplaty (popřípadě zvýšené úplaty) může být například vázán na splnění určité podmínky. I v tomto případě bude prvek úplaty podle zákona naplněn a i předpokládanou výši takové úplaty je zadavatel povinen zahrnout do předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Veřejnou zakázkou je i taková zakázka, kterou zadavatel není povinen zadávat podle zákona z důvodu aplikace zákonné výjimky (§ 18 a pro sektorové zadavatele rovněž § 19).

Zákon výslovně nedefinuje, co se rozumí jedinou veřejnou zakázkou. Zákon pouze zakazuje, aby zadavatel rozdělil předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty

pod zákonné finanční limity pro zadávání nadlimitních nebo podlimitních veřejných zakázek. Při vymezení jediné veřejné zakázky je třeba vždy přihlídnout k souvislostem

- věcným,
- geografickým,
- časovým a
- popřípadě skutečnosti, že předmět plnění veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek (např. sportovní areál), a to ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce.

Současně je třeba vzít do úvahy rovněž předvídatelnost pořizovaného plnění, tedy zda lze na zadavateli objektivně požadovat, aby předvídal, jaké a kolik (jaký objem) plnění bude požadovat například v určitém časovém horizontu – za jedinou veřejnou zakázku tak nebude možné považovat například provedení rekonstrukce budovy sídla zadavatele a následné úpravy jednoho jejího křídla cca 5 měsíců po úplném dokončení rekonstrukce, které byly vyvolány například tím, že pod tímto křídlem budovy byly po rekonstrukci zjištěny propady terénu.

Dále bude-li například probíhat v rámci jednoho měsíce výměna oken ve dvaceti činžovních domech, které jsou od sebe vzdáleny v okruhu cca 1 km a které jsou spravovány jediným zadavatelem, je třeba z hlediska naplnění uvedených souvislostí považovat takovou veřejnou zakázkou za jedinou a sčítat předpokládané hodnoty prací a dodávek souvisejících s výměnou oken u všech činžovních domů. Při vymezení veřejné zakázky je rovněž možné (ne vždy však zcela směrodatné) vyjít ze schváleného rozpočtu či plánu.

Zákon vymezuje tři druhy veřejných zakázek. Jakoukoliv veřejnou zakázku je třeba podřadit pod jeden z druhů veřejných zakázek, přičemž není možné, aby konkrétní veřejná zakázka byla podřazena více druhům veřejných zakázek. Určení druhu veřejné zakázky je důležité z hlediska stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky nebo možnosti využití některých druhů zadávacích řízení (například jednacímho řízení s uveřejněním či jednacímho řízení bez uveřejnění).

### 7.3 Dělení veřejných zakázek podle jejich předmětu

Veřejné zakázky se podle svého předmětu tedy dělí na:

- a) veřejné zakázky na dodávky (§ 8),
- b) veřejné zakázky na stavební práce (§ 9) a
- c) veřejné zakázky na služby (§ 10).

Veřejnou zakázkou na dodávky se rozumí veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci (zboží) zadavatelem, a to zejména formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu zboží nebo nájmu zboží s právem následné koupě (leasing). Za veřejnou zakázku na dodávku se rovněž považuje veřejná zakázka na dodávku energií (tepla, vody, elektřiny, plynu). Za veřejnou zakázku na dodávky je třeba rovněž považovat veřejnou zakázku, pokud je předmětem veřejné zakázky vedle samotného pořízení věci (zboží) i poskytnutí služby, přičemž tato služba spočívá v umístění, montáži nebo uvedení takové věci (zboží) do provozu za předpokladu, že poskytnutí služby není základním účelem veřejné zakázky (např. dodávka telefonní ústředny spolu s jejím napojením do sítě – tedy službou, kdy napojení do sítě není základním účelem veřejné zakázky, tím je dodávka telefonní ústředny), avšak poskytnutí služby je nezbytné ke splnění veřejné zakázky na dodávky. Za veřejnou zakázku na dodávky je třeba považovat i veřejnou zakázku na koupi či nájem nemovitostí, avšak pro koupi nebo nájem nemovitostí je možné uplatnit zákonnou výjimku.

Veřejnou zakázkou na stavební práce je veřejná zakázka, jejímž předmětem je:

- a) provedení stavebních prací týkajících se některé z činností uvedených v příloze č. 3 zákona – pokud je tedy předmětem veřejné zakázky plnění týkající se některé z činností uvedených v příloze č. 3 zákona, bude taková zakázka považována za veřejnou zakázku na stavební práce bez ohledu na skutečnost, jaký výsledek má být stavebními činnostmi dosažen (např. oprava, úprava, údržba či zhotovení nové stavby),
- b) provedení stavebních prací dle písm. a) a současně i s nimi související projektová nebo inženýrská činnost – tzn. že tyto služby (projektová a inženýrská činnost mají charakter služby)

jsou pro účely určení druhu veřejné zakázky započítávány do předpokládané hodnoty těchto stavebních prací, nebo

- c) zhotovení stavby ve smyslu stavebního zákona – v této kategorii veřejných zakázek na stavební práce je klíčové, aby stavba jako celek byla schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci; v opačném případě je nutné zkoumat jednotlivé činnosti a zjistit, jestli spadají do přílohy č. 3 zákona či nikoliv.<sup>33</sup>

Veřejnou zakázkou na služby se rozumí veřejná zakázka, která není veřejnou zakázkou na dodávky nebo veřejnou zakázkou na stavební práce. Veřejnou zakázkou na služby je tedy jakákoliv veřejná zakázka, kterou nelze kvalifikovat jako veřejnou zakázku na dodávky nebo veřejnou zakázku na stavební práce.

### 7.4 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Pro účely stanovení, zda se v konkrétním případě bude jednat o nadlimitní veřejnou zakázku, podlimitní veřejnou zakázku nebo veřejnou zakázku malého rozsahu, je třeba vycházet z předpokládané hodnoty veřejné zakázky (§ 13 a násl.). Stanovení této skutečnosti je důležité z hlediska dalšího postupu zadavatele podle zákona (zejména z hlediska možnosti použití určitého druhu zadávacího řízení nebo případně některé zákonné výjimky)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Tato stavba může být výsledkem stavebních či montážních prací, přičemž do předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce se započítají i související projektové a inženýrské služby, pokud jsou současně se zhotovením stavby zadavatelem zadávány. V zákoně je v souvislosti s pojmem „stavba“ odkazováno přímo na zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je v § 139b definováno, co se rozumí pod pojmem stavba.

V případě pochybnosti je možné vycházet rovněž ze stanoviska příslušného stavebního úřadu. Od 1. ledna 2007 je zákon č. 50/1976 Sb. nahrazen novým stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., který pojem „stavba“ definuje v § 2 odst. 3.

<sup>34</sup> Stanovení limitu pro nadlimitní veřejné zakázky se provádí každoročně v závislosti na vzájemném kurzu eura a české koruny. Podlimitní veřejná zakázka je v předpokládané hodnotě nad 2 000 000,- Kč do stanoveného limitu v případě



Má-li zadavatel vyjasněno, do jaké kategorie zadavatele spadá, zda se v konkrétním případě jedná o veřejnou zakázku, o jaký druh veřejné zakázky se jedná a jaká je předpokládaná hodnota veřejné zakázky, je třeba vzít do úvahy, zda se na zadávání konkrétní veřejné zakázky nevztahuje některá ze zákonných výjimek, které by mohl využít (nikoliv nutně musel).

Zjištění všech uvedených skutečností nebude v některých případech zcela nezbytné (například v případě obecných výjimek nebude nezbytné, aby zadavatel při úvaze o možnosti jejich použití stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky.

**Výjimky lze rozdělit do pěti základních kategorií (§ 18 a § 19 zákona):**

1. obecné výjimky,
2. výjimky pro zadávání podlimitních veřejných zakázek (uplatní se jen v případě veřejných zadavatelů, neboť sektorový zadavatel má povinnost zadávat v režimu zákona pouze nadlimitní veřejné zakázky),
3. obecná výjimka pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (uplatní se jen v případě veřejných zadavatelů),
4. obecná výjimka pro sektorové zadavatele,
5. zvláštní výjimky pro sektorové zadavatele.

## 7.5 Zadávací řízení

V případě, že zadavatel určí, že se jedná o veřejnou zakázku, stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky a skutečnost, zda se jedná o nadlimitní veřejnou zakázku, podlimitní veřejnou zakázku nebo

veřejné zakázky na dodávky nebo služby a v rozmezí 6 000 000,- Kč do stanoveného limitu pro veřejné zakázky na stavební práce.

Veřejná zakázka v předpokládané hodnotě nižší než 2 000 000,- Kč v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby nebo veřejná zakázka v předpokládané hodnotě nižší než 6 000 000,- Kč v případě, že se jedná o veřejnou zakázku na stavební práce, je veřejnou zakázkou malého rozsahu a zadavatel není povinen v tomto případě postupovat podle ustanovení zákona.

veřejnou zakázku malého rozsahu, určí druh veřejné zakázky. Pokud zjistí, že na danou veřejnou zakázku nelze použít zákonnou výjimku, je povinen veřejnou zakázku zadat podle pravidel stanovených zákonem v zadávacím řízení.

Zadávací řízení upravuje závazný procesní postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Není-li možné veřejnou zakázku zadat za použití zákonné výjimky mimo režim zákona, je zadavatel povinen ji zadat v zadávacím řízení, popřípadě při naplnění dalších podmínek ve zvláštním řízení. Na postup v zadávacím řízení či zvláštním řízení se neuplatní pravidla obsažená ve správním řádu<sup>35</sup>.

Zákon definuje šest druhů zadávacích řízení:

otevřené řízení,
užší řízení,
jednací řízení s uveřejněním,
jednací řízení bez uveřejnění,
soutěžní dialog a
zjednodušené podlimitní řízení.

Možnost použití jednotlivých zadávacích řízení závisí na kategorii zadavatele, který veřejnou zakázku zadává a v některých případech rovněž na skutečnosti, zda jsou naplněny zákonné podmínky pro použití příslušného zadávacího řízení.

Jaká zadávací řízení může zvolit veřejný zadavatel? Otevřené řízení a užší řízení může veřejný zadavatel použít vždy bez omezení a bez potřeby naplnění dalších zákonných podmínek. Jednací řízení s uveřejněním může veřejný zadavatel použít pouze při splnění zákonných podmínek stanovených pro jeho použití, popřípadě bez omezení tehdy, pokud zadává veřejnou zakázku na služby podle přílohy č. 2 (§ 22). Jednací řízení bez uveřejnění může veřejný zadavatel použít pouze při splnění zákonných podmínek stanovených

<sup>35</sup> zákon č. 500/2004 Sb, správní řád

pro jeho použití (§ 23)<sup>36</sup>. Soutěžní dialog může veřejný zadavatel použít pro zadání veřejné zakázky pouze při splnění zákonných podmínek (§ 24). Zjednodušené podlimitní řízení může veřejný zadavatel použít pouze pro zadání podlimitní veřejné zakázky, a to v případě podlimitní veřejné zakázky na stavební práce při splnění další zákonné podmínky (§ 25).

Při zahájení zadávacího řízení je veřejný zadavatel povinen dbát na to, že zahájí-li zadávání podlimitní veřejné zakázky postupem platným pro zadávání nadlimitní veřejné zakázky, postupuje podle ustanovení platných pro zadávání nadlimitní veřejné zakázky.

Jestliže zadavatel určil druh zadávacího řízení, ve kterém bude příslušnou veřejnou zakázku zadávat, je nezbytné, aby před samotným zahájením zadávacího řízení zpracoval následující dokumenty nebo zvážil zejména následující požadavky související se zadávacím řízením:

- harmonogram celého procesu zadávání veřejné zakázky, tedy zejména
  - běh příslušných zákonných lhůt
  - jednotlivé kroky v rámci příslušných lhůt dle druhu řízení pro včasné učinění všech potřebných úkonů v rámci lhůt (např. ustanovení komise pro otevírání obálek či hodnotící komise)
  - nároky na pracovní sílu spojené s realizací řízení
  - rizika spojená s případným prodloužením zadávacího řízení v případě opravných prostředků dodavatelů
- není možné či vhodné zadat veřejnou zakázku prostřednictvím centrálního zadavatele?
- zpracování oznámení nebo výzvy o zahájení zadávacího řízení
- zpracování zadávací dokumentace a specifikace technických podmínek v zadávací dokumentaci, příp. dokumentaci soutěžního dialogu; v případě užšího řízení, jednacího řízení

<sup>36</sup> Např. nebyly podány žádné nabídky, nebo existují důvody technického rázu, případně důvody ochrany práv duševního vlastnictví, které neumožňují zadavateli, aby oslovil širší okruh uchazečů.

s uveřejněním či soutěžního dialogu je zadávací dokumentace poskytována až ve fázi po odeslání výzvy k podání nabídek, nicméně v užším řízení i jednacím řízení s uveřejněním je vhodné, aby zadávací dokumentace byla se všemi náležitostmi zpracována již před zahájením zadávacího řízení, a to nejen z časových důvodů, ale rovněž z toho důvodu, že z některých údajů specifikovaných v zadávací dokumentaci se odvíjí i některá ustanovení uvedená ve vyhlášení (například vymezení hodnotících kritérií)

- zvážení, zda bude zadavatel požadovat úhradu za poskytnutí zadávací dokumentace, jakým způsobem bude zadávací dokumentace poskytnuta a zda bude konána prohlídka místa plnění
- vymezení předmětu veřejné zakázky za použití klasifikace zboží, služeb a stavebních prací<sup>37</sup>
- vymezení kvalifikačních předpokladů pro plnění veřejné zakázky (s výjimkou některých případů v jednacím řízení bez uveřejnění), jde-li o veřejného zadavatele, nebo vymezení objektivních kvalifikačních požadavků sektorových zadavatelů, pokud je sektorový zadavatel povinen je stanovit nebo se tak rozhodne
- v případě užšího řízení, jednacího řízení s uveřejněním nebo soutěžního dialogu skutečnost, zda hodlá omezit počet zájemců, které vyzve k podání nabídky na plnění veřejné zakázky
- určení, zda zadavatel bude požadovat poskytnutí jistoty a v jaké výši (požadavek na poskytnutí jistoty nemůže zadavatel uplatnit v jednacím řízení bez uveřejnění, zjednodušeném podlimitním řízení či ve zvláštních řízeních)
- vymezení lhůt souvisejících se zadávacím řízením (včetně vymezení zadávací lhůty)

<sup>37</sup> Referenční klasifikace platné pro veřejné zakázky na základě přímo použitelného předpisu Evropských společenství; tímto předpisem je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002, ve znění nařízení Komise č. 2151/2003 (tzv. CPV kód) – CPV kódy jsou dostupné na <http://www.isvz.cz/isvz/>.

- vymezení hodnotících kritérií, podle kterých budou jednotlivé nabídky hodnoceny, přičemž zadavatel rovněž zváží, zda hodlá hodnotit nabídkovou cenu jako cenu bez DPH či s DPH
- stanovit případné požadavky na varianty nabídky (tj. možnost splnění předmětu veřejné zakázky různými způsoby), pokud je veřejná zakázka zadávána na základě základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky a pokud zadavatel varianty nabídky v zadávacích podmínkách připustí; v takovém případě je zadavatel povinen uvést v zadávací dokumentaci požadavky na varianty, případně společně se zvláštními požadavky na zpracování nabídky
- zvážit ochranu některých důvěrných informací, zpřístupňovaných v zadávacích podmínkách
- zpracovat podklady pro písemnou evidenci úkonů v souvislosti s řízením (tuto písemnou evidenci musí zadavatel archiovat) – zadavatel je povinen vést písemnou evidenci všech úkonů učiněných
  - dodavatelem vůči zadavateli,
  - zadavatelem vůči dodavatelům,
  - zadavatelem vůči Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a
  - zadavatelem vůči Evropské komisi,
 přičemž písemná evidence musí obsahovat alespoň následující náležitosti:
  - pořadové číslo úkonu,
  - označení úkonu,
  - datum a
  - identifikační údaje dodavatele, jehož se úkon týká.

### 7.5.1 Postup při otevřeném řízení

Základní aplikovatelná lhůta (bez případného zkrácení) – *nadlimitní veřejná zakázka*

Lhůta pro podání nabídek – nejméně 52 kalendářních dnů

Základní aplikovatelná lhůta (bez případného zkrácení) – *podlimitní veřejná zakázka*

Lhůta pro podání nabídek – nejméně 22 kalendářních dnů

Běh lhůt začíná dnem následujícím po odeslání oznámení na centrální adresu. V případě použití elektronických prostředků lze uvedenou lhůtu zkrátit.

### DÍLČÍ KROK 1

#### *Jakým způsobem zahájí zadavatel otevřené řízení?*

Otevřené řízení je zahájeno uveřejněním oznámení zadávacího řízení (příslušného formuláře) dle stanovených pravidel. Pro uveřejnění otevřeného řízení musí zadavatel

- použít závazný vzor příslušného formuláře (Oznámení o zakázce) a
- vyplnit ve formuláři povinná ustanovení (položky) – viz Metodický pokyn na [www.isvzus.cz](http://www.isvzus.cz).

Řádně vyplněný formulář zadavatel zašle provozovateli uveřejňovacího subsystému k uveřejnění. Ve formuláři zadavatel uvede lhůtu pro podání nabídky.

### DÍLČÍ KROK 2

#### *Jaké úkony činí zadavatel po zahájení otevřeného řízení ve lhůtě pro podání nabídek?*

Uveřejněním oznámení otevřeného řízení oznamuje zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení; oznámení otevřeného řízení je výzvou k podání nabídek dodavatelů a k prokázání splnění kvalifikace ve lhůtě pro podání nabídek.

Ve fázi po zahájení zadávacího řízení poskytuje zadavatel dodavatelům zadávací dokumentaci, pokud neumožní dodavatelům přímý přístup k zadávací dokumentaci, například prostřednictvím odkazu na webové stránky, kde je zadávací dokumentace umístěna. Ve lhůtě pro podání nabídek poskytuje rovněž zadavatel dodatečné informace k zadávacím podmínkám. Zadavatel je v nezbytných případech povinen umožnit dodavatelům prohlídku místa plnění.

Veřejný zadavatel ustanoví před uplynutím lhůty pro podání nabídek nejméně tříčlennou komisi pro otevírání obálek s nabídkami. Je vhodné, aby před uplynutím uvedené lhůty veřejný zadavatel

rovněž ustanovil i hodnotící komisi pro posouzení a hodnocení nabídek.

Veřejný zadavatel se může rozhodnout, že nebude ustanovovat zvlášť komisi pro otevírání obálek a zvlášť hodnotící komisi a může určit, že ustanovená hodnotící komise bude vykonávat současně i práva a povinnosti (činnost) komise pro otevírání obálek.

Sektorový zadavatel není povinen ustanovit komisi pro otevírání obálek a veškeré činnosti spojené s otevíráním obálek může plnit přímo sektorový zadavatel. Totéž platí i pro hodnotící komisi, kterou sektorový zadavatel rovněž není povinen ustanovit.

Pokud informace o termínu otevírání obálek nebyla uvedena již v zadávacích podmínkách, musí zadavatel písemně vyzvednout dodavatele, kteří si vyzvedli zadávací dokumentaci (je-li taková informace činěna před uplynutím lhůty pro podání nabídek), popřípadě uchazeče, kteří podali nabídky (je-li taková informace činěna až po uplynutí lhůty pro podání nabídek), o termínu otevírání obálek; zadavatel toto vyzvednutí musí učinit nejméně 5 pracovních dnů před otevíráním obálek. Otevírání obálek se musí konat nejpozději do 30 dnů po uplynutí lhůty pro podání nabídek.

Následně zadavatel vypracuje seznam podaných nabídek, ve kterém eviduje podané nabídky (a to nabídky podané jak v listinné, tak i v elektronické podobě) a ve kterém u každé podané nabídky uvede:

- evidenční číslo nabídky podle pořadí, v jakém jsou nabídky podávány, přičemž zadavatel přiřazuje podaným nabídkám evidenční čísla v samostatných číselných řadách pro nabídky podané v listinné podobě a nabídky podané elektronickými prostředky (tedy pro každou podobu nabídek musí být samostatná číselná řada evidenčních čísel),
- dobu podání příslušné nabídky (datum a přesný čas) a
- identifikační údaje uchazeče.

### **DÍLČÍ KROK 3**

#### ***Jaké úkony činí zadavatel po uplynutí lhůty pro podání nabídek?***

Neustanovil-li veřejný zadavatel nejméně tříčlennou komisi pro otevírání obálek s nabídkami před uplynutím lhůty pro podání nabídek,

ustanoví ji před termínem otevírání obálek s nabídkami. Je vhodné, aby v ustanovení veřejný zadavatel vymezil i způsob jednání komise, tj. zejména princip rozhodování (jednací řád této komise). Zadavatel nestanoví za členy komise pro otevírání obálek náhradníky.

Komise pro otevírání obálek s nabídkami musí mít nejméně tři členy; členové komise nemusí být zaměstnanci veřejného zadavatele, tuto funkci mohou vykonávat např. externí poradci zadavatele. Tyto členy ustanoví veřejný zadavatel zpravidla písemnou formou, byť písemná forma není nezbytná.

Členové komise pro otevírání obálek s nabídkami jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nich se dozvěděli v souvislosti se svou účastí v komisi, pokud zákon nestanoví jinak (např. při sdělování skutečností po kontrole úplnosti podané nabídky). Z praktického hlediska je vhodné, aby veřejný zadavatel členy komise na povinnost mlčenlivosti upozornil již při ustanovení (jmenování) za člena komise pro otevírání obálek (např. v příslušném písemném dokumentu). Členové komise pro otevírání obálek s nabídkami by měli rovněž splňovat požadavek na nepodjatost, ačkoliv tak zákon výslovně nestanoví; je tedy vhodné, aby i členové komise pro otevírání obálek podepsali prohlášení o nepodjatosti. Funkci komise pro otevírání obálek s nabídkami může rovněž plnit i hodnotící komise, jestliže tak veřejný zadavatel stanoví.

Zadavatel předá před zahájením činnosti komise pro otevírání obálek s nabídkami komisi podané nabídky a seznam podaných nabídek. Komise pro otevírání obálek s nabídkami provádí kontrolu obálek a kontrolu úplnosti podaných nabídek.

Otevírání obálek se mají právo účastnit:

- členové komise pro otevírání obálek,
- uchazeči, jejichž nabídky byly podány ve lhůtě pro podání nabídek,
- jiné osoby, o nichž tak stanoví zadavatel (např. přizvaní odborníci či zapisovatel).

Komise provádí kontrolu obálek s nabídkami postupně podle pořadového čísla (tj. zda byla nabídka v listinné podobě podána v řádně uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky, na které musí být uvedena adresa, na niž je možné zaslat oznámení o podání

nabídky po lhůtě pro podání nabídek), otevírá nabídky postupně podle pořadového čísla a kontroluje úplnost nabídky.

Úplnou nabídkou je nabídka, která:

- a) je podána v řádně uzavřené obálce (je-li podána v listinné podobě) označené názvem veřejné zakázky, na které je uvedena adresa, na niž je případně možné zaslat oznámení, že nabídka byla podána po uplynutí lhůty pro podání nabídek,
- b) je zpracovaná v požadovaném jazyku podle požadavků zadavatele uvedených v zadávacích podmínkách,
- c) obsahuje návrh smlouvy řádně podepsaný uchazečem (statutárním orgánem nebo jeho členem či členy v souladu se zápisem v obchodním rejstříku či jiném zákonném registru, jinou oprávněnou osobou podle interních pravidel uchazeče, na základě udělené prokury či plné moci atp.),
- d) která obsahuje všechny součásti (dokumenty) požadované zákonem nebo zadavatelem v zadávacích podmínkách (v otevřeném řízení například doklady a informace prokazující splnění kvalifikace dodavatele, nestanovil-li zadavatel jinak).

Po provedení kontroly obálek a úplnosti každé nabídky sdělí komise pro otevírání obálek s nabídkami (pověřený člen) přítomným uchazečům identifikační údaje uchazeče a informaci o tom, zda nabídka splňuje zákonné požadavky na úplnost nabídky. V případě, že nabídka nesplňuje požadavky na úplnost, vyřadí komise nabídku z hodnocení a předá zadavateli, aby uchazeče vyloučil z další účasti v zadávacím řízení.

O otevírání obálek sepíše komise bezodkladně po provedení kontrole úplnosti protokol o otevírání obálek (a to jak podaných v listinné podobě, tak i elektronickými prostředky).

#### ***Posouzení kvalifikace a nabídek hodnotící komisí***

Nabídky, které nebyly komisí pro otevírání obálek vyřazeny, předá zadavatel k jejich posouzení a hodnocení (pokud byly nabídky posouzeny jako souladné se zákonem a s požadavky zadavatele) hodnotící komisí. Hodnotící komise vrátí zadavateli nabídky zpravidla až po ukončení své činnosti (společně s předáním zprávy o posouzení a hodnocení nabídek). Hodnotící komisí ustanovuje

veřejný zadavatel, a to obvykle písemně a před uplynutím lhůty pro podání nabídek, vždy však nejpozději před zahájením posuzování nabídek.

Hodnotící komise posuzuje a hodnotí nabídky na jednání hodnotící komise. Jednání hodnotící komise nejsou veřejně přístupná. Počet jednání hodnotící komise není omezen. První jednání hodnotící komise svolává veřejný zadavatel. Každý člen hodnotící komise musí být na její první jednání pozván nejméně 7 dnů předem, přičemž forma pozvání člena hodnotící komise není zákonem stanovena; v případě, že se člen jednání hodnotící komise nebude účastnit, je povinen tuto skutečnost veřejnému zadavateli oznámit a veřejný zadavatel pozve na první jednání hodnotící komise náhradníka za takového člena hodnotící komise.

Na počátku prvního jednání musí hodnotící komise, resp. každý člen nebo náhradník za člena hodnotící komise, který se účastní prvního jednání hodnotící komise místo řádného člena, učinit písemně prohlášení veřejnému zadavateli o své nepodjatosti k veřejné zakázce nebo k uchazečům, a to poté, co se seznámí s obsahem seznamu nabídek nebo poté, co sdělil veřejný zadavatel členovi hodnotící komise nebo jeho náhradníkovi před prvním jednáním hodnotící komise identifikační údaje uchazečů, kteří podali nabídky. Na prvním jednání hodnotící komise volí hodnotící komise ze svých členů předsedu a místopředsedu. Další jednání hodnotící komise svolává a řídí její předseda, není-li předseda přítomen, místopředseda.

Posouzení prokázání splnění kvalifikace pro plnění veřejné zakázky provádí hodnotící komise či zvláštní komise pouze tehdy, pokud tak stanoví veřejný zadavatel; v opačném případě provádí posouzení kvalifikace veřejný zadavatel. Posouzení prokázání splnění kvalifikace by mělo předcházet posouzení nabídek, může však být provedeno i v rámci jednoho jednání.

Zadavatel bezodkladně vyloučí uchazeče, jehož nabídka byla v rámci posuzování nabídek vyřazena hodnotící komisí (to platí za předpokladu, že hodnotící komise postupovala v souladu se zákonem; v případě, že veřejný zadavatel zjistí, že hodnotící komise nepostupovala v souladu se zákonem, je zadavatel povinen zjednat

nápravu podle § 111 odst. 6 zákona s poukazem na § 74 odst. 1, věta druhá); to může nastat v následujících případech:

- nabídka uchazeče nerespektovala požadavky stanovené zákonem nebo zadavatelem
- nabídka uchazeče byla v rozporu s platnými právními předpisy
- písemné vysvětlení nabídky uchazečem nebo zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny nebylo hodnotící komisí akceptováno, a to ani po případném vysvětlení uchazečem
- uchazeč nedoručil písemné vysvětlení nabídky nebo písemné zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny ve stanovené lhůtě
- uchazeč se nedostavil na jednání hodnotící komise za účelem vysvětlení nabídky nebo zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny ve stanovené době, ačkoliv byl řádně pozván.

Proti vyloučení ze zadávacího řízení má uchazeč právo podat námítky. Doručení rozhodnutí o vyloučení za zadávacího řízení provede zadavatel v souladu s pravidly komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem. Po vyloučení uchazeče je zadavatel povinen tomuto uchazeči bezodkladně uvolnit poskytnutou peněžní jistotu, byla-li zadavatelem v zadávacích podmínkách požadována. Hodnocení nabídek provádí v otevřeném řízení v případě veřejné zakázky zadávané veřejným zadavatelem hodnotící komise. Hodnotící komise může hodnotit pouze takové nabídky, které byly posouzeny jako souladné se zákonem zadávacími podmínkami stanovenými zadavatelem a nebyly komisí pro otevírání obálek s nabídkami nebo hodnotící komisí vyřazeny. V případě, že by po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jediná nabídka, hodnotící komise její hodnocení neprovede.

Hodnocení nabídek může být provedeno výhradně na základě jednoho ze dvou základních hodnotících kritérií, tj. podle

- ekonomické výhodnosti nabídky nebo
- nejnižší nabídkové ceny.

Základní hodnotící kritérium musí být uvedeno v oznámení otevřeného řízení a zadavatel ho zvolí s ohledem na druh a složitost veřejné zakázky. Způsob hodnocení nabídek dle hodnotících krité-

rií je povinnou náležitostí zadávací dokumentace. Zákon ani žádný provádění právní předpis nestanoví závazné postupy pro hodnocení nabídek. Je tedy na zadavateli, jakým způsobem budou nabídky hodnoceny (zda bodovým či jiným systémem) za předpokladu, že bude způsob hodnocení naplňovat zákonné zásady transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení.

Základní hodnotící kritérium ekonomická výhodnost nabídky se musí dále rozpadat na další dílčí hodnotící kritéria ekonomické výhodnosti nabídky; při vymezení dílčích hodnotících kritérií musí zadavatel dbát na to, aby tato kritéria skutečně vyjadřovala ekonomickou výhodnost nabídky. Jedním z dílčích hodnotících kritérií musí být vždy nabídková cena. Ostatní dílčí hodnotící kritéria nejsou zákonem regulována a jsou ponechána na uvážení zadavatele, přičemž ten je povinen respektovat požadavek na

- přiměřenost dílčích hodnotících kritérií ve vztahu k předmětu veřejné zakázky
- jejich ekonomickou povahu
- to, že údaje týkající se kvalifikačních požadavků (předpokladů) nemohou být předmětem hodnocení.

Jednotlivá hodnotící kritéria rovněž nesmí být diskriminační a znevýhodňovat určité dodavatele. Jako příklad diskriminačního hodnotícího kritéria lze uvést např. kritérium vzdálenosti závodu dodavatele od místa plnění veřejné zakázky, kdy určití dodavatelé budou již předem znevýhodněni polohou svého závodu, nebo požadavek na poskytování služeb výhradně zaměstnanci dodavatele, pokud to není odůvodněno předmětem veřejné zakázky.

Dílčí hodnotící kritéria mohou být objektivního (např. doba dodání) i subjektivního charakteru (např. estetický vzhled, ergonomie dodávaného zboží apod.).

Dílčím hodnotícím kritériím musí být zadavatelem přiřazena váha v procentech s tím, že u jednotlivých dílčích hodnotících kritérií může být procentuální váha shodná. Dílčí hodnotící kritéria a jejich váha mohou být uvedeny buď v oznámení zadávacího řízení, nebo v zadávací dokumentaci.

V případě základního hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny může zadavatele hodnotit celkovou výši nabídkové ceny, po-

případě v některých případech i jednotkovou cenu či jednotkové ceny (zejména tehdy, pokud bude na základě zadávacího řízení uzavřena rámcová smlouva), avšak pouze tehdy, pokud bude jednoznačně vymezen rozsah (objem) plnění tak, aby uchazeč byl schopen objektivně zpracovat svou nabídku a stanovit výši jednotkové ceny za plnění.

#### *Ukončení fáze posouzení a hodnocení nabídek hodnotící komisí*

Bezodkladně po provedeném posouzení a hodnocení nabídek pořídí hodnotící komise písemnou zprávu o posouzení a hodnocení nabídek. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek nemá zákonem předepsanou strukturu, ale musí obsahovat alespoň následující údaje:

- seznam posouzených nabídek – identifikační údaje uchazečů, kteří podali nabídku
- seznam nabídek, které byly hodnotící komisí ze zadávacího řízení vyřazeny spolu s uvedením podrobných důvodů
- popis způsobu hodnocení zbývajících nabídek s odůvodněním – tato část je zcela stěžejní pro možnou přezkoumatelnost úkonu hodnotící komise ze strany Úřadu; musí být vyjádřen přesný popis hodnocení jednotlivých nabídek a podrobné důvody, které vedly hodnotící komisi (popřípadě její jednotlivé členy) k přidělení příslušných hodnot jednotlivým nabídkám v rámci jednotlivých hodnotících kritérií
- výsledek hodnocení nabídek – celkové pořadí uchazečů
- údaj o tom, jak byly nabídky hodnoceny v rámci jednotlivých hodnotících kritérií – uvedení hodnot, kterých jednotliví uchazeči dosáhli v rámci jednotlivých kritérií
- údaj o složení hodnotící komise
- podpisy členů a náhradníků hodnotící komise, kteří se účastnili jednání komise, na němž, či na nichž bylo provedeno hodnocení nabídek.

#### *Výběr nejvhodnější nabídky*

Po posouzení kvalifikace a podaných nabídek a po jejich hodnocení (v případě veřejného zadavatele hodnotící komisí a v případě sek-

torového zadavatele sektorovým zadavatelem) rozhodne zadavatel (nikoliv hodnotící komise) o výběru nejvhodnější nabídky. Zadavatel se může odchýlit od doporučení hodnotící komise, je však povinen provedené odchylky řádně odůvodnit. O výběru nejvhodnější nabídky rozhodne zadavatel i tehdy, pokud hodnocení nebylo provedeno z toho důvodu, že by měla být hodnocena pouze jediná nabídka.

Zadavatel rozhodne o výběru nejvhodnější nabídky toho uchazeče, jehož nabídka byla podle zadavatelem stanovených hodnotících kritérií vyhodnocena jako:

- a) ekonomicky nejvýhodnější nebo
- b) nabídka s nejnižší nabídkovou cenou.

Do 5 pracovních dnů po učiněném rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky odešle zadavatel *oznámení* o výběru nejvhodnější nabídky všem uchazečům, kteří nebyli vyloučeni z účasti v zadávacím řízení (tedy těm, jejichž nabídka nebyla hodnotící komisí vyřazena při posouzení kvalifikace nebo při posouzení nabídky). Zadavatel může místo oznámení o výběru nejvhodnější nabídky odeslat přímo i rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, které obsahuje alespoň níže uvedené údaje.

Po doručení oznámení o výběru nejvhodnější nabídky je zadavatel povinen ponechat každému z uchazečů, kterému je oznámení o výběru nejvhodnější nabídky v souladu se zákonem odesláno a doručeno, lhůtu pro podání námitek proti rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky.

Každému z uchazečů běží lhůta pro podání námitek samostatně od dne doručení oznámení o výběru nejvhodnější nabídky. Běh této lhůty ve vztahu k příslušnému uchazeči lze skončit tím, že se příslušný uchazeč vzdá práva na podání námitek.

Uchazeč, jehož nabídka byla vybrána jako nejvhodnější, je vybraným uchazečem.

Pokud nebyly ve stanovené lhůtě podány námitky, vyzve zadavatel vybraného uchazeče k podpisu smlouvy. Vybraný uchazeč je povinen poskytnout řádnou součinnost tak, aby byla smlouva uzavřena v souladu se zákonem do 15 dnů, kdy uplynula lhůta pro podání námitek za předpokladu, že námitky nebyly podány.

### 7.5.2 Některé možné problémy při zadávání veřejných zakázek

Na straně zadavatele může dojít ke vzniku celé řady problémů. Základní problém vzniká již při stanovování kritérií. Na jedné straně dochází k neodůvodněnému upřednostňování některých kritérií před jinými, přičemž často není vůbec zohledňována jejich rozdílná váha. Kritéria jsou často nekonzistentní, tj. nenavazují na cíle zakázky. Cíle zakázky jsou pak stanoveny příliš obecně. Při hodnocení z nich nelze jednoznačně odvodit očekávání zadavatele. Je žádoucí, aby cíle byly stanoveny tak, aby byly měřitelné, tedy v sobě již obsahovaly hodnotící kritéria, která umožňují jednoznačné hodnocení jednotlivých nabídek.

Při práci s kritérii dochází k dvojímu druhu chyb. První skupina chyb se vztahuje k volbě hodnotících kritérií, kritéria jsou zvolena nevhodně. Druhá skupina se týká případů, kdy byla sice kritéria zvolena vhodně, ale došlo k nepřesnostem při jejich použití.

#### *Příklady nevhodně zvolených kritérií*

- 1) Kvalifikační předpoklady jako hodnotící kritérium  
Kvalifikační předpoklady je nutné pojímat jako podmínku připuštění do soutěže. Zařazovat kvalifikační předpoklady do hodnotících kritérií je systémovou a procesní chybou, protože uchazeč, který neprokázal kvalifikační předpoklady, měl být z soutěže vyloučen již při otevírání obálek.
- 2) Dodržení termínu zahájení jako kritérium  
Toto kritérium je zcela nevhodné zařazovat do hodnocení. Termín zahájení plnění je definován smlouvou. Navíc je z hlediska zadavatele především podstatný termín ukončení zakázky.
- 3) Způsobilost realizovat zakázku jako kritérium  
Tento požadavek spíše patří do podmínek zadání soutěže. Pokud je "způsobilost realizovat zakázku" začleňována do hodnotících kritérií, pak není často zřetelné, co se rozumí "způsobilostí realizovat zakázku". Mohou tak vznikat různé dohady ze strany uchazečů o regulérnosti hodnocení, resp. podezření, že tímto kritériem je zvýhodňován některý z uchazečů.
- 4) Celková výhodnost návrhu smlouvy o dílo jako kritérium

Analýza dokumentace o veřejných zakázkách odhaluje, že jako kritérium je rovněž vyčleňována tzv. celková výhodnost návrhu smlouvy o dílo. Takové kritérium je často zavádějící. Výhodnost návrhu smlouvy o dílo by měla vyplývat z celkového (komplexního) hodnocení nabídek podle zvolených kritérií. Pokud bychom se přesto rozhodli takové kritérium uplatnit, pak je třeba k němu stanovit kvantifikované ukazatele, které budou prověřovat kvalitu návrhu dané smlouvy o dílo.

Dále dochází k nepřesnostem při použití vhodných kritérií. K prvnímu problému dochází v souvislosti s volbou hodnotících kritérií. Jak bylo uvedeno, zadavatel se může orientovat podle kritérií nákladového typu (minimalizace ceny) či podle kritérií užitkového typu (maximalizace užítku). Pokud se zadavatel rozhodne pro použití více kritérií, potom je potřebné, aby tato kritéria byla vztahována k cílům zakázky. Tento nedostatek znehodnocuje výslednou činnost hodnotící komise, protože není možné provádět jednoznačné hodnocení nabídek. Také zájemci o veřejnou zakázku by měli ze zadání jednoznačně vědět, jaká jsou konkrétní hodnotící kritéria. Je žádoucí, aby kritéria v sobě obsahovala měřící jednotky (nákladové, užitkové, časové).

#### *Problém volby rozsahu kritérií*

Dalším problémem je volba rozsahu kritérií. Zákon zadavateli sice v tomto ohledu povinnosti neukládá, ale z poznatků praxe je možné vyvodit závěr, že počet kritérií by měl být přiměřený s ohledem na předmět a cíle zakázky. Kritéria se uvádějí v sestupném pořadí podle významu. Zákon však neukládá zadavateli povinnost zveřejnit váhy jednotlivých kritérií. V praxi se setkáváme s problémem adekvátního stanovení užitnosti nabídek. Analýza výběrových řízení ukazuje, že pro hodnocení užitných vlastností se často používají pouze bodové stupnice, a to i tehdy, kdy je zřejmé, že jednotlivá kritéria jsou svým významem odlišná. Je žádoucí, aby v takovém případě byla použita spíše metoda vážené užitnosti, nežli pouhé bodové hodnocení.

Váha kritérií se stanovuje různými způsoby. Pokud se v praxi používá vážení kritérií, pak se většinou omezuje na expertní stano-



vení vah. Proti tomu nelze příliš namítat, avšak je nutné, aby takto stanovené váhy zohledňovaly (dodržovaly) pořadí kritérií, jak bylo stanoveno zadavatelem v podmínkách soutěže. Z praxe jsou známy případy, kdy kritérium zveřejněné na prvním místě mělo nižší váhu, nežli kritérium na místě druhém. To lze považovat za procesní nedostatek, který svědčí o nízké profesionalitě zadavatele.

### *Problémy při hodnocení nabídek*

Rovněž v oblasti způsobu hodnocení nabídek komisí vznikají v praxi nejasnosti. Obecně platí, že komise musí před vlastním hodnocením nabídek rozhodnout, jakým způsobem budou nabídky hodnoceny, zda týmově nebo individuálně, a jaká hodnotící metoda bude použita. Jsou známy případy, kdy k tomuto rozhodování docházelo až v průběhu hodnocení. Mohou tak vzniknout pochyby o regulérnosti hodnocení.

Každý způsob hodnocení v sobě skrývá určitá úskalí. Hodnocení může být provedeno individuálně či týmově. Pokud používáme hodnocení individuální, pak každý člen komise předpokládá vlastní hodnocení, které píše do připravené tabulky a stvrzuje je svým podpisem. Jednotlivá hodnocení se sčítají a z nich se určí celkové pořadí. Také v tomto ohledu vznikají v praxi určité nejasnosti, jak provádět výsledné hodnocení. Existuje dvojitý způsob řešení. Prvním je určení pořadí na základě celkového součtu bodů či nevážené, resp. vážené užítosti na základě hodnocení jednotlivými členy komise. Druhý způsob je takový, že jednotliví členové komise rovněž individuálně hodnotí jednotlivé nabídky podle předem stanovených kritérií. Na základě svého vlastního hodnocení pak stanovují své pořadí nabídek. Z tohoto pořadí nabídek se stanovuje (např. aritmetickým průměrem) celkové pořadí nabídek. Je ale nutné, aby v úvodu hodnocení nabídek bylo stanoveno, jak se bude určovat výsledné (celkové) pořadí nabídek.

Pokud se hodnotí týmově, je možné stanovit způsob hodnocení na bázi většinového hlasování o jednotlivých kritériích. Je možné doporučit, aby názory toho člena komise, které se liší od ostatních členů komise, byly zahrnuty do hodnotící zprávy s podrobným zdůvodněním odlišnosti hodnocení. Vedle většinového hlasování

lze také zvažovat použití konsensuálního hlasování, které je založeno na souhlasu všech členů komise. Toto hodnocení lze doporučit v případech, že nabídka je hodnocena (převážně) podle kvalitativních kritérií. Při hodnocení nabídek je častým problémem nabídková cena. Výše nabídkové ceny je kritériem, které je dáno zákonem. V praxi se často stává, že toto kritérium je zveličováno tam, kde to není žádoucí. Jsou známy časté případy, kdy se jako jediné kritérium používá nabídková cena. To je možné tehdy, jsou-li předpokládány užítky jednotlivých nabídek srovnatelné. Pokud tomu tak není, dopouštíme se nežádoucího zjednodušení, které může mít následné negativní důsledky. Měli bychom např. brát v úvahu i budoucí vývoj daného segmentu veřejného sektoru (např. koncepci resortu) a s ohledem na něj zohledňovat, zda je vhodné realizovat danou nabídku s minimální cenou. Je např. znám případ, kdy za kritérium výběru počítačové techniky bylo zvoleno pouze kritérium ceny, byly nakoupeny počítače, které se ale následně prokázaly jako nevhodné pro zavádění informačního systému, o němž se již uvažovalo v koncepci daného orgánu veřejného sektoru.

### *Problémy při definici a chápání kritérií*

Nejčastěji se problémy vyskytují v souvislosti s nejasným nebo nejednotným chápáním některých kritérií. Při definování kritéria výše nabídkové ceny je důležité, aby tato cena byla definována jako cena za splnění celé nabídky. Měli bychom zohledňovat celou životnost projektu, tedy včetně provozních nákladů. Nízká pořizovací cena nemusí ještě znamenat, že jsme vybrali vhodnou nabídku, protože následné běžné výdaje mohou být u takové nabídky, ve srovnání s jinými nabídkami, příliš vysoké, čímž mohou ovlivnit celkové náklady. Uvedenému problému lze předcházet, pokud budeme toto riziko eliminovat pečlivým definováním cílů projektu a také stanovením dalších kritérií jako jsou lhůty provedení, provozní náklady, rentabilita, technické přednosti. Pokud se pro dané kritérium rozhodneme, pak je třeba velmi pečlivě zpracovat zadávací dokumentaci, aby garantovala potřebnou kvalitu veřejné zakázky.

Další problémy vznikají v souvislosti se lhůtou. Toto hodnotící kritérium je často používané u stavebních zakázek. Obecně platí, že

toto kritérium je vhodné použít tam, kde se jedná např. o potřebu rychlého odstranění havárií, živelních pohrom apod. Zadavatel by měl lhůty stanovovat sám a spíše je dávat do podmínek soutěže. Je vhodné, aby reálnost lhůty byla konzultována s odborníkem. Odborník je způsobilý upozornit zadavatele, zda daná lhůta je reálná či nikoliv. To umožňuje korektně definovat zadání, případně “odhalit” uchazeče, že z jeho strany se jedná o nereálné zkrácení termínů.

Problémy vznikají i na straně kvality zakázky. Toto kritérium je užitečného charakteru. Vypovídá o stupni potenciálního uspokojení z realizované nabídky. V praxi bývá často definováno příliš obecně. Je proto vhodné, aby bylo definováno v měřitelných ukazatelích, případně ve standardech. Také v tomto případě (např. s ohledem na parametry definované a kontrahované veřejné služby) je vhodné takové kritérium zařadit do podmínek soutěže, resp. garantovat v podmínkách soutěže určitý standard.

Jako další kritérium se používá technická vybavenost uchazeče. Poznatky z výběrových řízení ukazují, že toto kritérium je často zveličováno. Stává se, že právě v důsledku použití kritéria personálního a technického vybavení se uchazeči v důsledku získání menšího počtu bodů za tyto oblasti neumístili, přičemž na jiných zakázkách prokázali potřebnou způsobilost k realizaci zakázky. Také kritérium technické vybavenosti uchazeče je spíše vhodné použít v předkvalifikačním řízení.

Často používaným kritériem je reference. Při použití tohoto kritéria je potřebné, aby bylo měřitelné vybranými kvantifikovanými ukazateli. Pokud tomu tak není, pak vzniká nebezpečí subjektivního pohledu a vede k pochybnostem o nezájatosti hodnocení. Nikdy by nemělo být formulováno obecně, což je častým případem veřejných soutěží v ČR.

#### ***Problém rizika ohrožujícího realizaci veřejné zakázky***

Nabídky hodnotíme na základě zvoleného kritéria (kritérií) a ve vztahu k nim volíme vhodnou hodnotící metodu. V praxi může docházet k tomu, že realizace nabídky je spjata s určitými riziky, např. nedodržení termínů dodávky, nedodržení konečného termínu, kursově riziko. Je vhodné, abychom taková rizika hodnotili samo-

statně, tedy souběžně s hodnocením užitečných vlastností. S ohledem na ohodnocení užitečných vlastností nabídky, rizika ohrožení realizace, případně rovněž i samostatného ohodnocení ceny, stanovíme konečné pořadí nabídek k realizaci. Prvním krokem při hodnocení rizika jako faktoru ohrožení nabídky je definování faktorů, které mohou negativně ohrozit realizaci nabídky. Po vymezení těchto faktorů stanovíme váhy rizika. Můžeme zvolit např. váhy v intervalu od jedné do deseti, kde váha jedna představuje riziko malé, a váha deset riziko maximálně ohrožující.

#### **Použité zdroje:**

- Dokumenty pro zadávání zakázek z operačních programů.  
 Metodika zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a Metodika zadávání zakázek financovaných ze zdrojů Evropské unie, vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj, 2006, [http://www.fpf.slu.cz/slu/dokumenty/docs/Metodika\\_zadavani\\_veřejnych\\_zakazek.pdf/view](http://www.fpf.slu.cz/slu/dokumenty/docs/Metodika_zadavani_veřejnych_zakazek.pdf/view).  
 OCHRANA, F. (2006): Programové financování a hodnocení veřejných výdajů, Praha: Ekopress.  
 Usnesení vlády ze dne 26. června 2002 č. 683.  
 Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.  
 Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v programovém období 2007–2013, schváleno usnesením vlády č. 48 z 12. ledna 2009.

## 8. KONTROLA VE VEŘEJNÉ SFÉŘE

Pod pojem veřejné sféry je možno zařadit mnoho subjektů, z nichž nejdůležitější místo zaujímá Česká republika, jako státní celek, který se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; tj. na ústavní úrovni je garantována existence fakticky tisíců subjektů veřejné sféry (článek 99–105 Ústavy České republiky). Všechny výše uvedené subjekty (tj. stát, kraje a obce) jako svrchované územní jednotky disponují vůči svým občanům vrchnostenským oprávněním<sup>38</sup> – možností regulovat jejich chování za pomoci příkazů a zákazů (vládnutí) při výkonu státní správy nebo funkcí samosprávy. Spokojme se pro účely této kapitoly s prostým konstatováním tohoto sociálního jevu bez hledání jeho příčin, nebo zdůvodňování jeho legitimacy. Vládnutí pak má rovinu politickou, která bude v této kapitole mimo náš zájem, ale i organizační, neboť jako trvalý sociální jev potřebuje určitý řád, který může být rázu univerzálního, jako jednota uspořádaných, navzájem propojených částí; institucionálního, který orientuje pojem organizace na subjekty správy a vyjadřuje organizaci jako ucelenou jednotku – určitý trvale vytvořený řád; strukturálního, jako systém základních pravidel, která vytvářejí rámec pro určitou činnost a funkčního, vyznačující organizaci jako vědomě vytvářenou činnost (Hendrych a kol. 2009: 99–100).

K tomuto a zajištění dalších funkcí si stát zřizuje systém správních úřadů, pro aplikaci aktů vládnutí v praxi (soustava finančních úřadů, soustava katastrálních úřadů apod.), k zajištění veřejného

<sup>38</sup> Správa vrchnostenská, též výsostná, nařizovací, zásahová, je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, které se realizují právními formami veřejného práva (Hendrych: 2009).

pořádku si zřizuje soustavu soudů nebo bezpečnostní sbory (státní policie, zpravodajské služby), drží majetek (státní podniky), sektorově zajišťuje další úkoly, které na sebe převzal, např. zajišťuje systém veřejného zdravotního pojištění za pomoci státní (Všeobecná zdravotní pojišťovna) nebo soukromých zdravotních pojišťoven a další. Jak stát, tak obce a kraje se mohou z hlediska organizačně právního vůči občanům nacházet buď ve vrchnostenském (mocenském ve formálním slova smyslu při aplikaci předpisů veřejného práva – výkon stavebního dozoru prováděný stavebním úřadem, příkaz ke zbourání nepovolené stavby) nebo souřadném postavení nejčastěji vyplývajícím z předpisů práva soukromého (spor majitele sousední budovy s obcí jako vlastníkem budovy nově postaveného stavebního úřadu, která neodpovídá stavebním předpisům). Zde je třeba pamatovat na základní ústavní pravidla mající praktický dopad pro výkon veřejné moci obsažené v ústavním pořádku České republiky: státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy) a každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy); podobně i podle čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví a každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Kromě klasických správních úřadů však stát zřizuje i další organizace servisního typu ve formě tzv. rozpočtových organizací, srov. § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, kterými jsou např. soudy, státní zastupitelství, Vězeňská služba České republiky nebo Správa azylových a uprchlických zařízení Ministerstva vnitra.

Podobně kraje a obce mohou a také tak činí ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností, zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby (např. domovy pro seniory, domovy pro osoby se zdravotním postižením), školská (obce zpravidla zřizují základní školy, kraje zpravidla zřizují střední odborné školy), zdravotnická zařízení (po vzniku krajů

byly na kraje převedeny okresní nemocnice ze zrušených okresních úřadů), obecně prospěšné společnosti a další (§ 23 a násl. zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Úkolem obce jako základního územně samosprávného celku je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (§ 2 odst. 2 obecního zřízení).

Ve veřejné sféře však mohou působit i jiné, třeba i privátní, instituce založené nebo působící v České republice na základě zákona, jako např. občanská sdružení, církve a náboženské společnosti, zájmová sdružení, nadace a další, které rovněž fakticky mohou vykonávat úkoly nebo služby veřejného zájmu, a tyto subjekty mohou zakládat další subjekty – např. Charita Česká republika zřízená podle Kodexu kanonického práva (kánon 312, 313) je součástí (útvarem) římskokatolické církve registrované v České republice podle zák. č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech a od římskokatolické církve odvozuje svou právní subjektivitu, jako Ministerstvem kultury ČR evidovaná církevní právnická osoba. Jednotlivé charity provozují desítky zařízení sociálních služeb (pečovatelské služby, nízkoprahová centra pro osoby trpící závislostí, azylové domy, domovy pro seniory atd.) a jako takové mají nárok na poskytnutí dotace ze státního rozpočtu (zákon o sociálních službách), pokud budou tato zařízení zařazena do střednědobých plánů sociálních služeb zpracovávaných krajskými úřady pro území kraje, podobně jako příspěvkové organizace krajů a obcí nebo občanská sdružení či jiné neveřejné instituce, např. obchodní společnosti, založené za účelem poskytování sociálních služeb; nestátní subjekty zajišťují z veřejných zdrojů služby veřejného zájmu.

Z hlediska principu svého financování funguje především z veřejných zdrojů a měl by podléhat veřejné kontrole. V této kapitole jsou nastíněny základní zdroje veřejnoprávních organizačních pravidel státu, a totéž u subjektů územní samosprávy a následně u jimi zřizovaných organizačních jednotek. Tam kde jsou účastníky veřejné sféry i privátní subjekty, je nastíněn systém kontroly využití veřejných zdrojů.

## 8.1 Systém veřejné správy

Veřejná správa označuje činnost, kterou vykonávají správní úřady, orgány územní nebo zájmové samosprávy nebo jiné subjekty na základě zákonů a k jejich provedení. V. je souhrnným pojmem, který zahrnuje státní správu a samosprávu. Ve většině definic se vymezuje negativně. Vychází se přitom z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné uspokojivě stanovit. V. se negativně vyjadřuje jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví (Hendrych: 2009: pojem „veřejná správa“). Státní správa je vykonávána prostřednictvím vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, ministerstev, jiných správních úřadů a za určitých podmínek též prostřednictvím orgánů samosprávy, zejména územní. Vláda v oblasti veřejné správy není převážně přímo činná jako správní orgán. Její úloha ve věcech správy spočívá v moderním státě především v tom, že řídí a organizuje veřejnou správu ve státě, stanoví její úkoly, sleduje její výkonnost a hospodárnost a dbá na její odbornou a kulturní úroveň (Hendrych 2009: 124).

Vláda je kolegiální orgán, složený z ministrů stojících v čele ministerstev. Článek 78 Ústavy dává vládě generální zmocnění k tomu, aby k provedení zákona a v jeho mezích vydávala nařízení, která podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády, tzn. resortně příslušný ministr. Resortní působnost jednotlivých ministerstev pro celé území státu je vymezena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, který ale vymezuje i další správní úřady s celostátní působností<sup>39</sup> (tzv. ústřední správní úřady), v jejichž čele však nestojí ministr, ale vedoucí úřadu jmenovaný vládou nebo prezidentem republiky.

<sup>39</sup> Celostátní působnost mají i další úřady, které však již jsou podřízeny gesci jednotlivých ministerstev (např. Státní zemědělská a potravinářská inspekce podřízená Ministerstvu zemědělství, Česká obchodní inspekce podřízená Ministerstvu průmyslu a obchodu, Česká inspekce životního prostředí), které však již nemají na rozdíl od ústředních správních úřadů pravomoc vydávat právní předpisy.

Působnost ústředních správních úřadů je na rozdíl od ministerstev zpravidla užší a vysoce specializovaná (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetický regulační úřad, Státní úřad pro jadernou bezpečnost a další).<sup>40</sup>

Na nižším stupni pak na území státu působí i další sektorové (věcně) orientované správní úřady (např. finanční úřady, katastrální úřady, správy sociálního zabezpečení), které kromě své věcné působnosti mají vymezenou zpravidla i působnost územní (např. Městská správa sociálního zabezpečení v Brně; Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-venkov). Výše uvedené úřady a ministerstva tvoří organizační soustavu ústřední státní správy<sup>41</sup>.

Velká část výkonu státní správy spočívá na obcích a krajích, resp. na obecních a krajských úřadech, neboť na úrovni obcí (i na úrovni krajů) se uplatňuje tzv. smíšený či spojený model územní veřejné správy, tzn. takový model, kdy územní samosprávný celek, resp. jeho orgány, vykonávají současně funkci orgánu samosprávy (při výkonu tzv. samostatné působnosti) i funkci orgánu státní správy (při výkonu tzv. přenesené působnosti). Na našem území je na úrovni obcí tento model tradiční, uplatňoval se v období od roku 1849 až do zániku obecní samosprávy ve druhé polovině 40. let 20. století a obecní zřízení se k němu znovu vrátilo po obnovení místní samosprávy v roce 1990. Na úrovni krajů se tento model uplatňuje od roku 2000, tedy od konstitování krajské samosprávy (Vedral a kol. 2008: 50). Došlo tedy k tomu, že na krajské a obecní úřady, jako

<sup>40</sup> Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy: „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ Ústava tedy nedává ani ministerstvům generální zmocnění k vydávání prováděcích právních předpisů, nýbrž jen stanoví proceduru, která je ústavní podmínkou k tomu, aby zákon mohl být proveden vydáním právního předpisu ministerstva.

<sup>41</sup> Státní správu konečně mohou vykonávat i veřejné sbory (např. Policie České republiky na úseku zbraní a střeliva, Hasičský záchranný sbor na úseku protipožární ochrany), dále správní orgány zcela nezávislé na vládě, jako je např. Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, či jen jednotlivé fyzické osoby, např. lesní nebo rybářská stráž, pokud jsou k tomu zmocněny zákonem.

orgány ústavně zakotvených samosprávných korporací určených k výkonu tzv. samostatné působnosti (připomeňme, že podle čl. 104 odst. 1 Ústavy působnost zastupitelstva stanoví zákon, viz dále), byl zákonem (čl. 105 Ústavy) nebo rozhodnutím učiněným na základě zákona delegován ve vymezeném rozsahu výkon státní správy, která je vykonávána v rámci tzv. přenesené působnosti ve vztahu hierarchické podřízenosti. Podle § 11 odst. 1 obecního zřízení (a podobně kraj podle krajského zřízení) může obec v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.<sup>42</sup>

Obecní úřady obcí jsou pro účely rozsahu výkonu přenesené působnosti rozděleny do tří typů, a to na:

- 1) obecní úřad pro výkon přenesené působnosti v základním rozsahu; v tomto případě je území obce správním obvodem pro výkon přenesené působnosti a tuto působnost vykonává každý obecní úřad. Obecní úřad každé obce je tak např. „silničním úřadem“ podle § 23 odst. 1, 3 a 4 a § 27 odst. 5 a 6 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a na základě zmocnění v tomto zákoně může vydávat nařízení k úkolům podle těchto zákonných ustanovení.
- 2) pověřený obecní úřad, určený k tomu, aby kromě přenesené působnosti v základním rozsahu vykonával i další úkoly státní správy v územních obvodech, které stanoví prováděcí právní předpis a které se nekryjí s územím pouze jedné obce; pověřené obecní úřady vykonávají např. funkce matričních úřadů.

<sup>42</sup> Při vydávání nařízení obce se obec řídí zákony a jinými právními předpisy, v dalších případech výkonu přenesené působnosti také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí, a dále opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti konkrétní obcí (§ 66 odst. 2 obecního zřízení). Podobné pravidlo platí i pro kraje, resp. krajské úřady.

- 3) Obecní úřady obcí s rozšířenou působností, označované též jako „malé okresy“, jejichž obecní úřad vykonává oproti předchozím kategoriím ještě další přenesené působnosti a ve větším správním obvodu než pověřený obecní úřad (např. funkci orgánu sociálně právní ochrany dětí podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí); přitom plní i úkoly výkonu státní správy v základním rozsahu (vždy je tedy např. i silničním úřadem) a může být i pověřeným obecním úřadem (může při něm být např. zřízena matrika).

Je však důležité si uvědomit, že z pohledu ústavněprávního se nejedná o soustavu navzájem si nadřazených obecních úřadů, neboť při výkonu státní správy se v podstatě všechny nacházejí na stejné výchozí pozici základního (prvostupňového) státního orgánu v různých funkčních úsecích výkonu přenesené působnosti, tj. státní správy; ústava totiž z hlediska územního členění rozlišuje pouze obce, kraje a stát jako celek. Krajský úřad pak ve funkční soustavě orgánů státní správy zpravidla plní funkci nadřazeného orgánu obecního úřadu, např. funkci odvolacího orgánu proti rozhodnutí obecního úřadu.

Pro účely této kapitoly si rozdělme mechanismy kontroly výkonu státní správy na kontrolu vnitřní a vnější, a to podle toho, kým je kontrola vykonávána. Vnitřní kontrolou máme na mysli kontrolu uvnitř konkrétního specializovaného úseku státní správy, nejčastěji z pozice nadřazeného nebo odvolacího úřadu. Vnější kontrolou máme na mysli kontrolu konanou specializovanými kontrolními institucemi.

## 8.2 Kontrola výkonu státní správy

### 8.2.1 Vnitřní kontrola výkonu státní správy

#### *Instanční kontrola*

Instanční kontrolu – odvolání se k vyšší instanci, můžeme považovat za jeden z mechanismů kontroly výkonu veřejné správy, přicházející do úvahy nejčastěji tam, kde se rozhoduje v tzv. správním řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní

řád“), který správní řízení v § 9 definuje jako 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 do jisté míry podobné soudnímu řízení, ve srovnání s ním však není tak formální a sleduje výlučně plnění úkolů veřejné správy. Obecná pravidla pro většinu řízení vedených správními úřady v České republice jsou upravena právě ve správním řádu, zejména v části druhé správního řádu (§ 9 až 129). Část druhá s názvem „Obecná ustanovení o správním řízení“ se člení na jedenáct hlav, ve kterých je popsáno, jak bývá správní řízení započato (buď na žádost osoby, nebo tzv. z moci úřední, pokud je iniciátorem úřad, tj. nejčastěji při podezření ze spáchání deliktu nebo kontrole), který orgán má řízení provést, v jakých lhůtách a které podklady potřebuje shromáždit proto, aby mohl vydat rozhodnutí a jaká jsou oprávnění účastníků (např. právo námitky podjatosti vůči úřední osobě, právo nahlížet do spisu, navrhnout důkaz, nebo právo vyjádřit se ke všem podkladům, ze kterých bude rozhodnutí vycházet). Část druhá dále stanoví i náležitosti rozhodnutí a možnosti opravných prostředků<sup>43</sup> proti rozhodnutí, stejně jako výkon rozhodnutí, pokud není uložena povinnost dobrovolně splněna, de facto se jedná o exekuci (Jemelka a kol. 2008: 30–32).<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Právní teorie dělí opravné prostředky na tzv. řádné, na které má účastník řízení vždy nárok (odvolání, rozklad), a opravné prostředky mimořádné, na které nárok nemá, ale které mohou být užity při splnění zákonných podmínek (přezkumné řízení, obnova řízení).

<sup>44</sup> Další zvláštní pravidla, upravující obecná pravidla ve správním řádu, jsou zakotvena například v právních předpisech upravujících přestupky, předpisech stavebních, vodohospodářských, předpisech upravujících katastr nemovitostí, pozemkové úpravy apod. Správní řízení (proces) je zpravidla kombinací zvláštních zákonů a subsidiárního využití správního řádu (viz § 1 odst. 2 správního řádu). Odchylná úprava se týká nejčastěji vymezení účastníků řízení, náležitosti návrhu pro zahájení řízení, rozhodnutí apod. Specifické postavení má zákon o správě daní a poplatků, který ve své činnosti používají zejména finanční úřady a který upravuje samostatný druh správního řízení bez vazby na správní řád.

Instanční kontrola je pak zajištěna skrze opravné prostředky upravené v hlavách VIII – X druhé části správního řádu, přičemž jednoznačně nejpoužívanějším opravným prostředkem je odvolání. Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon, podle kterého se řízení vede, nestanoví lhůtu jinou. Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, má tyto možnosti:

- a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,
- b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo
- c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit.

#### ***Kontrola a dozor nad výkonem přenesené působnosti obce (kraje)***

Obec může podle § 11 obecního zřízení v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Obec vykonávající rozšířenou působnost může vydávat nařízení obce pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností. (Podobně podle § 7 krajského zřízení vydává na základě a v mezích zákona rada kraje v přenesené působnosti nařízení kraje, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn). Výkon přenesené působnosti obcí kontroluje kraj na základě § 129 a násl. obecního zřízení, přičemž kontroly jsou zaměřeny na to, zda orgány obcí dodržují zákony a jiné právní předpisy, a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti (připomeňme, že při výkonu samostatné působnosti, která je kontrolována ministerstvem vnitra, viz dále, jsou orgány obcí povinny dodržovat jen zákony a jiné právní předpisy). Tato kontrola je prováděna zaměstnanci krajského úřadu a týká se běžného každodenního chodu správního úřadu na určitém úseku státní správy.

Obecní zřízení dále upravuje tzv. dozor nad výkonem přenesené působnosti pro případ rozporu nařízení obce se zákonem (§ 125 a 126 obecního zřízení). Zjistí-li krajský úřad, že nařízení obce odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení obce. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava. V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podle odstavce 3 nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a krajskému úřadu. Krajský úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

Odporuje-li zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti je mechanismus odlišný – krajský úřad opět vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší. V případě zřejmého a závaž-

ného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti se zákonem může krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce opět zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

Obdobný dozorový mechanismus funguje rovněž o úroveň výše při dozoru nad výkonem přenesené působnosti krajem (§ 84 a 85 krajského zřízení), dozorovým orgánem nad krajem je však věcně příslušné ministerstvo nebo ústřední orgán státní správy.

### 8.2.2 Vnější kontrola výkonu státní správy

Vnější kontrolou veřejné správy je míněna kontrola vykonávaná subjekty mimo hierarchickou soustavu orgánů státní správy.

#### Ústavní soud

Nejznámější kontrolní orgán výkonu státní správy představuje jednoznačně soud. Již byl zmíněn Ústavní soud sídlící v Brně, který podle čl. 78 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Zde je třeba uvést, že Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že není další běžnou instancí v systému všeobecného soudnictví, a proto není jeho úkolem zabývat se eventuálním porušením běžných práv fyzických a právnických osob a korektností aplikace každého zákonného ustanovení, ledaže by to současně znamenalo porušení základního práva nebo svobody zaručené ústavním pořádkem ČR (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 68/93); jinak řečeno k úspěchu před Ústavním soudem je třeba prokázat porušení nikoliv pouze zákonných, ale přímo ústavně zaručených práv.

#### Správní soudnictví

Běžnou ochranu před nezákonnou nebo nesprávnou činností veřejné správy poskytuje správní soudnictví, tvořené soustavou prvoinstančního správního soudu, kterým je specializovaný senát nebo samosoudce při krajských soudech a Nejvyšším správním soudem se



sídlem v Brně jako druhou instancí. Správní soudy postupují ve své činnosti podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, přičemž převážnou náplň jejich činnosti představuje řešení žalob proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu. Podat ji může ten, kdo tvrdí, že byl na svém právu zkrácen rozhodnutím správního orgánu (buď přímo samotným rozhodnutím anebo tím, že ke zkrácení na právech došlo v důsledku porušení práv při vedení správního řízení). Žalobce se v těchto případech žalobou domáhá toho, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno. Ten, kdo byl potrestán za správní delikt (například za přestupek, ale také za jiný správní delikt, včetně kázeňského potrestání) a má za to, že uložený trest je *zjevně nepřiměřený*, může žádat, aby uložený trest byl zmírněn nebo od něj bylo upuštěno.

Jednou ze základních podmínek žaloby je to, aby žalobce před tím, než se obrátí na soud, vyčerpал možnost podat řádný opravný prostředek ve správním řízení (zpravidla tedy odvolání nebo tzv. rozklad). Teprve poté, neuspěje-li s tímto opravným prostředkem, je jeho žaloba přípustná; musí být podána ve lhůtě zákonem stanovené, zpravidla do dvou měsíců ode dne, kdy mu bylo doručeno zamítavé rozhodnutí o opravném prostředku. Některé zákony však stanoví pro napadení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů lhůtu kratší.

Ve správním soudnictví platí jako ústavní zásada princip „generální klauzule“, který znamená, že přezkoumatelná jsou všechna rozhodnutí, pokud to zákon výslovně nevylučuje. Soudní řád správní některé takové výluky procesního charakteru sám stanoví (např. rozhodnutí povahy pouze předběžné, rozhodnutí, kterými se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem), jiné výluky stanoví zvláštní zákony (tak např. jsou vyloučena z přezkoumání rozhodnutí o dobrovolných dávkách nemocenského pojištění). Důležité je uvědomit si, že tyto výluky představují pouze výjimky z principu obecného přezkumu.

Nejdůležitější výjimkou z pravomoci správních soudů jsou případy, kdy správní orgán rozhodl podle své zákonné kompetence o věci, která není veřejnoprávního charakteru, ale šlo o spor nebo jinou právní věc soukromého práva. Typickým případem takového rozhodnutí ve věci soukromého práva je například rozhodování Českého telekomunikačního úřadu o povinnosti zaplatit dlužné

telekomunikační poplatky (tedy poplatky za službu poskytnutou operátorem telefonnímu účastníkovi). Zákon vychází z toho, že samotný fakt, že rozhodování o takovém soukromoprávním sporu je výjimečně (zpravidla z praktických důvodů) namísto soudu svěřeno správnímu orgánu, není ještě důvodem, aby vydané rozhodnutí přezkoumával soud správní, protože tu není třeba řešit otázky veřejného práva. Proto je upraven zvláštní proces v zákoně č. 99/1963 Sb., občanském soudním řádu (§ 244 a následující, ve znění účinném od 1. 1. 2003), který zajišťuje, že spory v těchto věcech rozhodují soudy v občanském soudním řízení. V těchto případech je tedy třeba podat podle právě zmíněných ustanovení obvyklou soukromoprávní žalobu proti druhému účastníkovi sporu, a to u okresního soudu (průvodce řízením na <http://www.nssoud.cz/>).

Proti rozhodnutí správního soudu sice není připuštěn řádný opravný prostředek – odvolání, je však možné na základě důvodů uvedených v soudním řádu správním podat mimořádný opravný prostředek, kterým je kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Důvody, na základě kterých je možno kasační stížnost podat, jsou však v § 103 soudního řádu správního nastaveny tak široce, že se rozdíl mezi řádným a mimořádným opravným prostředkem téměř stírá. Správní soudy nemohou změnit rozhodnutí správního orgánu, mohou ho pouze potvrdit nebo, jsou-li pro to důvody, zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení.

Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Správním uvážením se rozumí diskreční pravomoc správních orgánů, a je možné tehdy, když zákon poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací (slovním obratem „může“) apod., neboť v moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy (Hendrych 2009). U správního uvážení je tedy úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např.

alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží. („ale ministerstvo může udělit výjimku...“, „...uloží pokutu nebo zákaz činnosti...“). Správní uvážení je však třeba odlišovat od tzv. neurčitých právních pojmů, které také mohou omezovat diskreční pravomoc správního orgánu.<sup>45</sup> Neurčitý právní pojem zpravidla nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu toho kterého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení (srov. např. rozhodnutí NSS 5 As 11/2003 – 66 ze dne 24. března 2005). Posledně uvedenou činnost soudu, tj. korekci výkladu neurčitých právních pojmů a jeho význam, předvedeme na dalším z mechanismů vnější kontroly výkonu veřejné správy, a tou je realizace práva na svobodný přístup k informacím.

### ***Svobodný přístup k informacím***

Podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby

<sup>45</sup> Příkladem neurčitého právního pojmu je např. následující citace z azylového zákona: *rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl ... se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny...;* nebo podle zákona o Policii ČR *útvár policie ... může uzavřít písemnou koordinační dohodu s obcí ... při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.*

elektronických komunikací. Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně. Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášená k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnická osoba uvede název, identifikační číslo, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa. Povinný subjekt posoudí žádost a:

- a) brání-li nedostatek údajů o žadateli vyřízení žádosti o informaci, vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil; nevyhoví-li žadatel této výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, žádost odloží,
- b) v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne o odmítnutí žádosti,
- c) v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli,
- d) nerozhodne-li se žádosti nevyhovět, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění.

Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti. Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. V tom případě povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Rozhodnutí odvolacího orgánu je možno napadnout správní žalobou.

V praxi se vyskytly problémy ohledně výkladu pojmu „veřejná instituce“. Vodítkem k výkladu pojmu jsou rozhodnutí jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud nejprve v nálezu sp. zn. III. ÚS 671/02 z 16. ledna 2003, uveřejněném pod č. 10/2003, sv. 29 Sb. n. a u., str. 69, konstatoval, že do množiny veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky (v původním znění informačního zákona byla tato podmínka) patří kromě Českého rozhlasu a České televize všechny subjekty naplňující definiční znaky tohoto pojmu, jejichž vymezení však ponechal na úvaze jednotlivých soudů, ale v pozdějším nálezu sp. zn. III. ÚS 686/02 z 27. února 2003, uveřejněném pod č. 30/2003, sv. 29 Sb. n. a u., str. 257, Ústavní soud sám dovedl definiční znaky tohoto pojmu tak, že veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky jsou veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace, jejichž společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností, patří sem tedy i Fond národního majetku, o jehož informace v daném případě šlo (Pokorný: 2010). Za klíčový nálezný pro výklad pojmu „veřejná instituce“ je nyní pokládán nálezný ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. ledna 2007, kde byl za veřejnou instituci uznán státní podnik Letiště Praha a kde Ústavní soud uvedl relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou.<sup>46</sup> Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze. Nejvyšší správní soud později za veřejnou instituci prohlásil i akciovou společnost založenou statutárním městem, které bylo současně

<sup>46</sup> Mezi tato kritéria patří dle Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

jediným akcionářem, konkrétně fotbalový klub FC Hradec Králové, a.s., (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 57/2006 ze dne 29. května 2008) nebo společnost ČEZ, a.s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 4/2009 ze dne 6. října 2009).

### *Veřejný ochránce práv*

Specializovaným dohledovým orgánem je pak zejména veřejný ochránce práv (ombudsman), který podle zákona č. 349/1999 Sb. působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Působnost ombudsmana se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávních celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak, na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Působnost ombudsmana se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.

Ombudsman může vést nezávislá šetření, ale nemůže nahrazovat činnost orgánů státní správy a nemůže rušit nebo měnit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může od úřadů či institucí požadovat, aby zjednal nápravu. Kromě toho ombudsman vykonává roli národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, publikované ve Sbírce zákonů pod číslem 143/1988 Sb., dále má působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací a roli tzv. kárného žalobce ve věcech soudců a státních zástupců.

### Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který podle čl. 97 Ústavy vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Pravidla činnosti jsou stanovena zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu:

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- b) státního závěrečného účtu České republiky a plnění státního rozpočtu České republiky, hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky, vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek.

Tuto kontrolu vykonává podle zákona u organizačních složek státu, právnických a fyzických osob. Působnost úřadu nedopadá na obce a kraje, což je možno považovat za největší slabinu současné úpravy. Při kontrole úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné.

### 8.3 Kontrola výkonu samosprávy obce (kraje)

Jak je výše uvedeno, územní samospráva obcí a krajů má ústavní garanci v čl. 99 až 105 Ústavy. Obce a kraje jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem, kterým je obecní/krajské zřízení.

#### 8.3.1 Obecně závazné vyhlášky

Zastupitelstva mohou v mezích své samostatné působnosti<sup>47</sup> vydávat obecně závazné vyhlášky. Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obec řídí zákonem, v ostatních záležitostech samostatné působnosti též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Podobně jako u výkonu přenesené působnosti je i výkon samostatné působnosti kontrolován, a to Ministerstvem vnitra (poněkud odlišná situace je u statutárních měst; srov. § 129 a násl. obecního zřízení). Ministerstvo vnitra vykonává dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti.

U vyhlášek je procedura následující – odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání

<sup>47</sup> Do samostatné působnosti podle § 35 obecního zřízení patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon; zejména se jedná o záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102 obecního zřízení. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava.

Nezjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud návrhu nevyhoví nebo řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci (srov. § 123 obecního zřízení).

Dozorová procedura probíhá i u usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, mechanismus je upraven v § 124 obecního zřízení a v § 127 obecního zřízení pro městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst.

Co se týče možnosti obce vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky, resp. jejich mezí, došlo zde na základě změny právního názoru Ústavního soudu v nedávné době k zajímavému posunu. Připomeňme, že podle čl. 104 odst. 1 Ústavy působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem a podle čl. 104 odst. 3 Ústavy zastupitelstva územních samospráv mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Dlouhodobý názor Ústavního soudu, jak přistupovat k posuzování obecních vyhlášek, byl takový, že 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.<sup>48</sup> Za zákonné zmocnění se pokládalo především 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. Současně však bylo podle ústavního soudu třeba aplikovat druhé z pravidel obecní normotvorby, podle něhož obec nemůže pomocí své obecně závazné vyhlášky regulovat vztahy již upravené zákonem nebo zákonné úpravě vyhrazené, a to ani v případě, kdy uvedená problematika spadá do mezí existujícího zákonného zmocnění obce (Kroupa 2008). Tento náhled se však změnil v plenárním nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06 ze dne 11.12. 2007 (20/2008 Sb.), týkajícího se vyhláškou stanovené povinnosti pravidelných sečí veřejné zeleně ve městě Jirkově. Sporné ustanovení vyhlášky ze dne 13. dubna 2005 ukládalo vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města Jirkova povinnost udržovat zezeň formou pravidelných sečí, a to minimálně 2x ročně, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech. Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky je v rozporu se zákonem, resp. reguluje problematiku, která je již upravena příslušnými zákony, nespadá do samostatné působnosti obce, ukládá fyzickým a právnickým osobám povinnosti bez zákonného zmocnění, čímž se dostává do rozporu s ústavním pořádkem České republiky a zákonem o obcích, navrholo ministerstvo ústavnímu soudu zrušení obecně závazné vyhlášky.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Tento restriktivní výklad znamenal požadavek zákonného zmocnění do značné míry srovnatelný s požadavkem konkrétního zákonného zmocnění orgánů státní správy vydávat podzákonné právní předpisy (viz čl. 79 odst. 3 Ústavy).

<sup>49</sup> Podle ministerstva napadené ustanovení odporovalo čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tím, že stanovuje povinnost obecně pro vlastníky pozemků bez ohledu na vlastnictví, tedy i pozemky v soukromém vlastnictví

Město Jirkov se ve vyjádření pro Ústavní soud bránilo, že ministerstvem vnitra citované právní předpisy pravou podstatu věci upravenou napadeným ustanovením vyhlášky neřeší. Poukázalo přitom na smysl napadené úpravy, aby vlastníci nebo uživatelé veřejné zeleně prováděli pravidelné seče přibližně ve stejných termínech, jako je provádí organizace zajišťující tyto služby na pozemcích v majetku města, a z tohoto důvodu aby byla udržena určitá estetická úroveň veřejné zeleně ve městě. Příslušná ustanovení zákona o rostlinolékařské péči tento účel nesledují, povinnost omezovat výskyt škodlivých organismů a plevelů by vzhledem k umístění pozemků, na něž se vztahuje napadené ustanovení, neměla význam. Dále město Jirkov uvedlo, že obec má právo v rámci své samostatné působnosti ukládat povinnosti, přikazovat nebo zakazovat nějakou činnost; smyslem přijetí napadeného ustanovení vyhlášky bylo zajistit běžnou údržbu a ochranu veřejné zeleně a zajistit uspokojení oprávněných zájmů a potřeb obyvatel města na jeho čistotě, a tím i vytvořit dobré životní podmínky. Jeho smyslem naopak nebylo řešit předcházení výskytu škodlivých organismů ani řešit případy, kdy vlivem neudržování čistoty a pořádku na užívaných pozemcích dojde k narušení vzhledu města (srov. body 3, 4, 5, 8 a 9 nálezu).

a dále že vyhláška reguluje problematiku již upravenou, konkrétně ustanovením § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, jež stanovuje povinnost uvedeným fyzickým a právnickým osobám zjišťovat a omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů tak, aby nevznikla škoda jiným osobám, nedošlo k poškození životního prostředí ani k ohrožení zdraví lidí nebo zvířat, a ustanovením § 73 odst. 3 tohoto zákona, podle něhož obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají přestupky týkající se § 3 odst. 1 písm. a) zákona o rostlinolékařské péči, jde-li o výskyt a šíření plevelů, jakožto škodlivých organismů, které se šíří z neobdělávané půdy a neudržované nezemědělské půdy a které ohrožují životní prostředí či zdraví lidí nebo zvířat a dále § 47b odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, na základě kterého se přestupku dopustí ten, kdo neudržuje čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce, a § 58 odst. 2 obecního zřízení, podle něhož se právnícká osoba nebo fyzická osoba, která je podnikatelem, dopustí správního deliktu, jestliže neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který vlastní nebo užívá, tak, že naruší vzhled obce.

Ústavní soud uvedl, že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k (originální) normotvorbě, avšak on sám tento závěr v řadě svých nálezů relativizoval dodatkem, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem. A dále pod bodem 24 nálezu poznamenal, že tuto doktrínu formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě obječován a prosazován. Kromě toho, v Ústavě České republiky nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu; Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávných celků může uplatnit (na rozdíl např. od rakouské ústavy, srov. čl. 118 odst. 3 B-VG), a svěřuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě (srov. čl. 104 odst. 1 Ústavy). Zákodárce na počátku 90. let minulého století přitom v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit (srov. např. § 16 a později též § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který s mnoha novelizacemi platil po celá 90. léta 20. století), a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány (viz například zmíněný § 17 zákona č. 367/1990 Sb. nebo např. § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, či z pozdější doby § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů). Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, byv současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřípustné partikularizace právního řádu České republiky (srov. obsah mnohých obecně závazných vyhlášek, které musel Ústavní soud v tomto období posuzovat a jejichž vydáváním si mnohé obce přisvojovaly pravomoc Parlamentu na poli úpravy trestního práva, svobody projevu aj.), musel formulovat restriktivní

doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu... nyní, vycházející z poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Ústavní soud již není zdaleka v takovém množství případů konfrontován s flagrantním překračováním kompetencí obcí jako Ústavní soud v devadesátých letech minulého století. Ústavní soud registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy... konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují<sup>50</sup> (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností (srov. body 25 a 26 nálezu).

<sup>50</sup> K odpovědi na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normovala oblasti vyhrazené zákonné úpravě, je třeba identifikovat předmět a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají (zabránění šíření plevelu podle zákona o rostlinolékařské péči jako argument ministerstva vnitra vs. zajištění běžné údržby a ochrany veřejné zeleně, zajistit uspokojení oprávněných zájmů a potřeb obyvatel města na jeho čistotě a estetickém vzhledu, a tím i vytvořit dobré životní podmínky jako argument města Jirkova), nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákon (srov. body 34 a 35 nálezu).

### 8.3.2 Kontrolní výbor obce (kraje)

Zastupitelstvo obce povinně zřizuje kontrolní výbor, jehož předsedou je vždy člen zastupitelstva obce, členové výboru však již členy zastupitelstva být nemusí. Musí mít nejméně tři členy, přičemž jimi nemohou být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu. Kontrolní výbor:

- a) kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena,
- b) kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti,
- c) plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

O provedené kontrole výbor pořídí zápis, který obsahuje, co bylo kontrolováno, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápis podepisuje člen výboru, který provedl kontrolu, a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala. Výbor předloží zápis zastupitelstvu obce; k zápisu připojí vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala (srov. § 119 obecního zřízení). Podobná pravidla platí i pro kontrolní výbor kraje (srov. § 78 krajského zřízení).

### 8.3.3 Kontrolní oprávnění občana obce (kraje)

Jistými kontrolními oprávněními disponuje i občan obce, kterým je osoba přihlášená v obci k trvalému pobytu. Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má podle § 16 obecního zřízení mimo jiné právo:

- a) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- b) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,
- c) 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,

- d) požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů,
- e) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Obdobná práva občana kraje upravuje § 12 krajského zřízení.

Rada obce musí podle § 102 odst. 2 obecního zřízení stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností (podobně rada kraje podle § 59 krajského zřízení). V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává tuto pravomoc starosta.

## 8.4 Soukromé subjekty ve veřejném sektoru a jejich kontrola

### 8.4.1 Státní kontrola a její průběh

Ministerstva, jiné ústřední správní úřady, orgány územní samosprávy, pokud vykonávají státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony a orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů postupují při kontrole hospodaření s finančními hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů, zpravidla podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole – např. inspekce kvality poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách v domovech pro seniory.

Zákon upravuje v § 8 – § 26 základní pravidla výkonu kontroly, tzv. „kontrolní řád“; zvláštní zákony však mohou stanovit postupy a pravidla odlišná. Kontrolu nesmějí provádět ti kontrolní pracovníci, u nichž se zřetelem na jejich vztah ke kontrolovaným osobám nebo k předmětu kontroly jsou důvodné pochybnosti o jejich nepodjatosti. Kontrola je zahájena oznámením o zahájení kontroly a předložením pověření k provedení kontroly. Kontrolní pracovníci jsou při provádění kontroly oprávněni:

- a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; i zde se přitom uplatňuje pravidlo podle čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, že nedotknutelnost obydlí je zaručena,
- b) požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových mediích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží („doklady“),
- c) seznamovat se s utajovanými informacemi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací,
- d) požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech,
- e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů,
- f) požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků,
- g) ukládat pořádkové pokuty až do výše 50 000 Kč a to i opakovaně; úhrn takto uložených pořádkových pokut nesmí překročit částku 200 000 Kč,
- h) používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly.

A naopak jsou povinni zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady (viz výše). Dále jsou povinni, kromě oznámení zahájení kontroly a předložení pověření k provedení kontroly, šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob, předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pominou-li důvody jejich převzetí, zajistit řádnou ochranu odebraných originálních dokladů proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití, pořizovat o výsledcích kontroly protokol a zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly a nezneužít znalosti těchto skutečností.



Kontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků a v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly. Fyzické osoby nemají povinnost poskytovat informace v případech, kdyby jejím sdělením způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.

O kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Povinností kontrolních pracovníků je seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu. Proti protokolu může kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem. Jestliže je do tří měsíců od doručení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu, je možné rozhodnout, že se námitky vyřídí v rámci tohoto správního řízení. V případném správním řízení o uložení sankce je protokol pouze jedním z podkladů pro případné uložení sankce a orgán rozhodující o sankci musí vzít v potaz i jiné podklady, vyjádření a skutečnosti.

#### 8.4.2 Finanční kontrola

Finanční kontrola mezi orgány veřejné správy navzájem i uvnitř, nastavením vnitřního kontrolního systému, upravuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Tento zákon obsahuje kontrolní mechanismy pokrývající celý tok veřejných financí, tj. od jejich zdrojů až po konečnou realizaci, a zároveň jde o typ zákona obsahující podrobnější pravidla ke speciálnímu typu kontroly, které se použijí společně se zákonem o státní kontrole. V tomto textu zmiňujeme zákon o finanční kontrole proto, že pravidla zde obsažená dopadají i na žadatele nebo příjemce veřejné finanční podpory, kterou jsou podle § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole myšleny dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky

poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených v tomto zákoně, z výnosu prodeje majetku podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv, aktů práva Evropských společenství, aktů práva jiného členského státu Evropské unie nebo k plnění úkolů veřejné správy.

Samotný systém finanční kontroly ve veřejné správě podle tohoto zákona sestává ze tří složek, kterými jsou:

- 1) systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány (tzv. veřejnoprávní kontrola), kterými jsou:
  - a) ministerstvo financí u organizačních složek státu, státních fondů, Regionálních rad regionů soudržnosti a u ostatních státních organizací, u poskytovatelů veřejné finanční podpory (s výjimkou územních samosprávných celků) a žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory a dále u právnických a fyzických osob, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie,
  - b) správci rozpočtových kapitol u organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti,
  - c) územní samosprávné celky kontrolují podle tohoto zákona hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti a u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují.
- 2) systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv (týká se využití „evropských fondů“.
- 3) vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy, sestávající z tzv. řídicí kontroly, za kterou je odpovědný vedoucí orgánu veřejné správy, a interního auditu (finanční audit, audit systému, audit výkonu).

V této kapitole byly na omezeném rozsahu nastíněny základní kontrolní mechanismy ve veřejné správě. Byly vybrány jako typové takové, které přichází do úvahy jako nejpravděpodobnější pro praxi absolventů kurzu (státní kontrola, správní řízení, správní soudy), nebo jsou z povahy věci ke kontrole veřejného sektoru přímo zřízeny a proto být pominuty nemohly (např. NKÚ, ombudsman). S ohledem na roli, jakou ve veřejném sektoru vykonávají územní samosprávné celky, pak byla část kapitoly věnována i možnosti kontroly jejich činnosti.

### Použité zdroje:

- BOHDALO, D. – JEMENKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. (2008):  
Správní řád, Praha: C.H. Beck.
- BŘEŇ, J. – PŠENIČKA, S. – VEDRAL, J. – VÁŇA, L. (2008): Zákon  
o obcích (obecní zřízení), Praha: C.H. Beck.
- HENDRYCH, D. A KOL. (2009): Právní slovník, Praha: C.H. Beck.
- HENDRYCH, D. A KOL. (2009): Správní právo 7. vydání, Praha: C.H.  
Beck.
- KROUPA, J. (2008): Veřejná správa č. 12/2008, [http://www.mvcr.cz/  
clanek/zmena-pravidel-obecni-normotvorby.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/zmena-pravidel-obecni-normotvorby.aspx).
- nález sp. zn. I. ÚS 68/93 ze dne 21.4.1994, Sbírka nálezů a usnesení  
Ústavního soudu, svazek 1, str. 123
- nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 45/06 ze dne 11.12.2007 (20/2008  
Sb.)
- Nejvyšší správní soud, průvodce řízením <http://www.nssoud.cz/>.
- POKORNÝ, R. (2010): Kdo je veřejnou institucí podle informačního  
zákona? Právní rádce, *Economia*, 5/2010, s. 40–44.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení  
Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku  
České republiky.
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
- Zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

- Zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na  
webové adrese <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx/>.  
Všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou  
dostupná na webové adrese <http://www.nssoud.cz/>.

## 9. VEŘEJNÁ SPRÁVA A EVROPSKÁ UNIE

Odhlédneme-li od politické roviny členství v Evropské unii, je přesto naprosto evidentní, že členství (a již i fáze přípravy na členství) ovlivňuje dění v české veřejné sféře prakticky každodenně a zásadně. Je to dáno skutečností, že Evropská unie jako nadnárodní společenství je mimo jiné vybavena vlastním právním řádem, jehož některé předpisy jsou v členských zemích přímo aplikovatelné (nařízení), tj. nedodržení pravidel v nich obsažených může být českými orgány sankcionováno a jiným předpisům se české vnitrostátní předpisy přizpůsobují (směrnice) a členské státy jsou povinny na svém území zajistit jejich provádění a vynutitelnost. Množství těchto předpisů je srovnatelné s masou předpisů českého vnitrostátního práva a objevují se prakticky ve všech oblastech, ve kterých je dána působnost Evropské unie, byť tento jev nemusí být snadno pozorovatelný, neboť jde o proces postupný – od druhé poloviny devadesátých let na základě dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (Sdělení MZV č.7/1995 Sb.), stanovící aproximaci (resp. sblížování) práva jako jeden z předpokladů členství, docházelo na základě společného „obligatorního“ rámce pro všechny kandidátské země k přejímání práva Evropských společenství do českých právních předpisů (příkladem může být systém finanční kontroly ve veřejné správě). Konkrétně pro okamžik vstupu České republiky do Evropské unie bylo ze strany EU monitorováno celkem 22 016 předpisů, z toho 1 808 směrnic, 7 766 nařízení, 8 386 rozhodnutí a 4 056 předpisů ostatních, které byly ke dni 30. dubna 2004 implementovány prostřednictvím 1 292 předpisů publikovaných ve Sbírce zákonů České republiky mezi léty 1946–2004. Vzhledem k tomu, že mezi léty 1946 – 30. 4. 2004 bylo ve Sbírce zákonů publikováno celkem 11 458 předpisů, činil podíl českých předpisů adaptujících, nebo transponujících evropské právo 11,28% z celkového počtu za výše uvedených 48 let, s tím, že u předpisů publikovaných po roce 2000 představuje podíl předpisů implementujících evropské právo 42% z celkového počtu (Palivec 2005: 48). Implementací evrop-

ského práva byly a jsou dotčeny prakticky všechny hlavní kodexy a předpisy ze všech odvětví práva.

## 9.1 Evropské právo

Základy a pravidla evropské legislativní tvorby obsahuje tzv. primární právo, obdoba českého ústavního práva, neboť obsahuje základní institucionální a organizační ukotvení evropských orgánů a pravidel jejich fungování. Do primárního práva řadíme zakládací smlouvy jednotlivých evropských společenství a jejich novelizace jako jsou např. „Maastrichtská smlouva (SEU)“, „smlouva z Nice“ nebo „Lisabonská smlouva“, dále smlouvy o přistoupení nových členských států, k nim připojené protokoly a přílohy a nově také Listinu základních práv EU. Zde konkrétně zmiňme pouze dva akty – Smlouvu o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a Smlouvu o Evropské unii (dále jen „SEU“), na které budeme dále odkazovat a přestože i po vstupu v platnost SFEU nadále existuje Evropské společenství atomové energie (Euratom) a tak částečně přetrvává pilířová struktura, není pro účely této stati nutné podrobně zkoumat všechny detaily komunitárního a unijního práva a jednotlivých procedur, např. v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a budeme v tomto ryze schématickém textu používat pouze termíny „Evropská unie“ (případně „EU“ či „Unie“) a „evropské právo“.

### 9.1.1 Právní akty

Od primárního práva se pak odvozuje tzv. sekundární právo, které přijímají orgány EU vzniklé na základě primárního práva, v oblastech, pro které jim byla pravomoc takový akt přijmout svěřena (viz čl. 6 odst. 1 SEU). Tato svěřená pravomoc pak může být výlučná, tzn. byla členskými státy Evropské unii svěřena trvale, nebo se může jednat o pravomoc sdílenou. Výlučné pravomoci, ve kterých podle čl. 2 odst. 1 SFEU může Evropská unie „vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unii zmocněny, nebo provádějí akty Unie, jsou vyjmenovány v čl. 3 SFEU a v současnosti se jedná o a) celní unii, b) stanovení

pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, c) měnovou politiku pro členské státy, jejichž měnou je euro, d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a e) společnou obchodní politiku.

U nevylučných pravomocí, tzv. sdílených s členskými státy, podle čl. 2 odst. 2 SFEU platí, že v těchto oblastech mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy s tím, že členské státy mohou vykonávat svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala, nebo se rozhodla svou pravomoc nevykonávat. Sdílené pravomoci se podle čl. 4 odst. 1 SFEU uplatňují v těchto hlavních oblastech: a) vnitřní trh, b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená ve SFEU, c) hospodářská, sociální a územní soudržnost, d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů, e) životní prostředí, f) ochrana spotřebitele, g) doprava, h) transevropské sítě, i) energetika, j), prostor svobody, bezpečnosti a práva, k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená ve SFEU. V oblastech výzkumu, technologického rozvoje, vesmíru a společné politiky rozvojové a humanitární pomoci podle čl. 3 odst. 3 a 4 platí, že Unie má pravomoc vyvíjet v těchto oblastech činnosti, ale výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci.

Pro právní akty Unie řazené do tzv. sekundárního práva z čl. 288 SFEU plyne, že pro výkon pravomocí EU přijímají její orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Podle čl. 288 SFEU má nařízení obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků (k dosažení směrnici předvídaného výsledku; pozn. autora) se ponechává vnitrostátním orgánům. Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

Obecně nejvýznamnějšími z výše uvedených aktů jsou nařízení a směrnice. Nařízení jsou svou obecnou působností a bezprostředností použití obdobou „našich“ zákonů. Přímá použitelnost znamená, že nařízení působí na své adresáty přímo, bez nutnosti

přijímat k jeho provedení vnitrostátní předpisy. Nicméně mnoho nařízení, zejména ta, která mají pro upravovanou oblast zásadní charakter, obsahují ustanovení, která pro svoje provedení vyžadují přijetí vnitrostátního prováděcího předpisu (členské státy např. ve svých předpisech určují státní orgány odpovědné za zajištění provádění nařízení a taktéž ve vnitrostátních předpisech určují sankce za porušení povinností upravených v nařízeních). Nařízení je jediným typem jednostranných sekundárních aktů EU, u něhož SFEU výslovně stanoví přímou použitelnost. Nařízení jakožto integrační (nikoli pouze harmonizační) legislativní nástroj, se používá zejména v oblastech výlučných pravomocí, kde je pro EU možné přijmout vlastní úpravu (např. regulace zemědělských trhů, ochrana hospodářské soutěže apod.). Naproti tomu v oblastech nevýlučné pravomoci, pokud to primární právo umožňuje, se dává přednost směrnici (např. sblížení národních předpisů k vytvoření vnitřního trhu, čl. 114 SFEU).

Směrnice nezavazuje jednotlivce, tedy fyzické či právnické osoby, ale pouze členské státy; v současnosti platí asi 1 500 směrnic. Jsou pro členské státy závazné, pokud jde o výsledek, kterého má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům – zjednodušeně řečeno, směrnice mají účinek teprve prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů, které jsou členské státy k jejímu provedení povinny přijmout. Pro provedení směrnic prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů se vžil pojem transpozice. Každá směrnice obsahuje zároveň tzv. transpoziční lhůtu, zpravidla 2–4 roky, tj. datum, do kterého je členský stát povinen přijmout prováděcí předpisy k její transpozici a vyzoomět o nich orgány Unie (srov. Hoda 2010: 6–7, Svoboda 2010: 91–93).

### 9.1.2 Zásady aplikace evropského práva

Toto je třeba zasadit do souvislostí dalších zásad a pravidel evropského právního řádu (Costa v. ENEL, viz dále), vyloženým z něj Soudním dvorem Evropských společenství (nyní Soudní dvůr Evropské unie, dále jen „Soudní dvůr“) se sídlem v Lucemburku.

### Zásada přednosti

První z těchto zásad je zásada přednosti práva EU. Jak je uvedeno ve Stanovisku právní služby Rady ze dne 22. června 2007 uvedeného v prohlášení č. 17 Závěrečného aktu Lisabonské smlouvy, „z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64) nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora“. V odůvodnění shora citovaného rozhodnutí je popsána povaha evropského práva právního řádu, jako „vlastního právního řádu, integrovaného... do právních systémů členských států, závazného pro všechny soudy“ a jeho vztah k právu národnímu, konkrétně že „právo vytvořené Smlouvou (o založení EHS, pozn. aut.), tedy autonomní pramen práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samého“ a popsány tři vlastnosti právního systému EU:

- a) Společenství (nyní EU) je založeno na omezení svrchovaných práv členských států. Má svou svrchovanost ve vymezených oblastech, kde již neexistuje svrchovanost členských států. Proto v těchto oblastech musí být „svrchovaným“ právem právo Společenství, které zde vlastně nahrazuje vnitrostátní právo,
- b) právo Společenství je autonomní, nezávislé na mezinárodním právu i na vnitrostátním právu členských států,
- c) právo Společenství je právem společným pro všechny členské státy, tedy právem regionálně kodifikovaným. Bez primátu nad jednotlivými (a různými) právními řády členských států by ztratilo smysl. Musí být aplikováno ve všech členských státech jednotně, ve stejném rozsahu a se stejnou právní silou. K tomu bylo dodáno, že:

- závazky převzaté státy zřizovacími smlouvami musí být bezpodmínečné. Nebyly by takové, kdyby mohly být zpochybněny zákonodárnými akty vnitrostátního práva členských států, nebo kdyby jejich aplikace závisela na existenci vnitrostátního prováděcího předpisu (což je ostatně častý případ),
- oprávnění nerespektovat konkrétní pravidla evropského práva se uděluje jen ve výjimečných (a předem stanovených) případech a na základě zvláštní procedury orgány Společenství. Kdyby bylo možno derogovat právo Společenství vnitrostátními právními akty, pozbylo by právo Společenství smysl,
- členské státy omezily zřizovacími smlouvami dobrovolně a trvale své svrchované pravomoci. Vyhnout se závazkům ze smluv proto nelze jednostranným vnitrostátním aktem členského státu státu (srov. rozhodnutí ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64, „Costa v. ENEL“, Sagit).

Jedním z pozdějších rozhodnutí Soudního dvora, rovněž jasně stanovícím přednost práva Společenství, je rozhodnutí Simmenthal (106/77). Soudní dvůr zde vůči dotazujícímu se italskému soudu v řízení o předběžné otázce (viz dále) učinil následující závěry:

- a) povinností vnitrostátního soudu je plně aplikovat ustanovení práva Společenství a neaplikovat jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu, i kdyby bylo vnitrostátní pravidlo přijato později než „evropský“ předpis,
- b) neaplikovatelnost normy vnitrostátního práva nastává automaticky v případě rozporu a nesmí být vázána na jakékoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu (např. Ústavního soudu), tj. orgán aplikující evropské právo musí neaplikovat „rozporné“ vnitrostátní právo ze své vlastní iniciativy a přímo on musí konstatovat, že existuje rozpor mezi evropským a vnitrostátním právem, nikoli jiný orgán (např. Ústavní soud), na který by se speciálně kvůli tomu orgán aplikující evropské právo obracel.

Přednost norem práva Společenství nevyplývá z žádné jejich domnělé vyšší právní síly, ale je předností ryze aplikační. Z toho vyplývají další dva závěry:

- a) přednost se vztahuje pouze na přímo aplikovatelná ustanovení zřizovacích smluv (primární právo) a aktů orgánů Společenství (sekundární právo),
- b) příslušná (nesouladná) ustanovení vnitrostátního práva v daném případě nelze použít, avšak nestávají se bez dalšího neplatnými (byť Soudní dvůr neplatnost pro vnitrostátní předpisy přijaté později než kolidující evropský předpis v rozhodnutí Simmenthal připustil, není to otázkou této stati); tyto předpisy platí i nadále, byť by z důvodu právní jistoty bylo vhodné je příslušnou procedurou podle vnitrostátního práva zrušit nebo změnit, ale orgán aplikující evropské právo je prostě nepoužije, resp. k nim nepřihlédne.

Primát náleží potencionálně kterékoli normě evropského právního řádu – ať je to zřizovací smlouva nebo akt sekundárního práva. Podobně na druhé straně se přednost uplatní proti kterékoli normě vnitrostátního práva bez ohledu na její právní sílu (srov. přednost práva ES, Sagit).

#### *Zásada přímého účinku evropského práva*

Další ze zásad extrahovaných z evropského právního řádu Soudním dvorem je pravidlo přímého účinku. Přímým účinkem evropského práva se rozumí, že tato norma může založit práva povinnosti jednotlivců, kterých se pak jednotlivec může dovolat u národních soudů, anebo vyloučit aplikaci neslučitelného právního předpisu (Svoboda 2010: 121). Přímý účinek je důsledkem povahy evropského práva, které tvoří autonomní právní řád, platný nejen ve vztahu mezi členskými státy a EU, ale i uvnitř členských států vedle jejich práva vnitrostátního. U počátku tohoto výkladového pravidla bylo rozhodnutí Soudního dvora ve věci Van Gend & Loos (26/62), kdy nizozemská společnost uvedeného jména se dovolávala práva ES proti nizozemským celním orgánům, a to u nizozemského soudu, poté co nizozemské orgány přeřadily dovážený močovino-formaldehydu ze Spolkové republiky Německo do Nizozemska do jiné celní tarifní třídy, neboť tím získala vyšší clo. Nizozemský soud podal návrh k Soudnímu dvoru na rozhodnutí v rámci řízení o předběžné otázce, zda příslušné ustanovení práva Společenství (tehdejší čl. 12

Smlouvy ES v tomto znění: „Členské státy se mezi sebou zdrží zavádění nových celních dávek..., jakož i zvyšování těch dávek, které jsou již v jejich vzájemném obchodě ukládány“, nyní čl. 30 SFEU) má přímý účinek; jinými slovy otázka zněla, zda nizozemská společnost, vůči níž bylo uplatněno zvýšené clo, může na základě čl. 12 mezinárodní smlouvy která byla uzavřena mezi členskými státy jako tradičními subjekty mezinárodního práva uplatnit u vnitrozemského soudu individuální práva, kterým musí následně vnitrozemské soudy poskytovat ochranu. Soudní dvůr tuto otázku rozhodl kladně. Ačkoliv se čl. 25 zdá být na první pohled bez přímého účinku, neboť nestanoví žádná práva jednotlivcům, ale stanoví povinnosti členským státům, dospěl Soudní dvůr k závěru, že zmíněné ustanovení stanoví jasnou povinnost států zdržet se určitého jednání. Jasný a bezpodmínečný zákaz určitého jednání tak implikuje právo dotčených subjektů vyloučit následky tohoto jednání, není-li zákaz respektován. Dotčenými subjekty jsou jednotlivci (fyzické a právnické osoby), i když jim tato norma není přímo adresována. Pravidlo přímého účinku má přesto několik omezení: Právní norma může mít přímý účinek jen tehdy, je-li legislativně technicky konstruována tak, aby přímo a jednoznačně stanovila konkrétní pravidla chování pro subjekty práva. Druhou podmínkou přímého účinku právní normy Společenství je její bezpodmínečnost – aplikace této normy nesmí být podmíněna opatřením, které musí přijmout členský stát, takže ne všechny normy evropského práva tyto podmínky splňují (srov. přímý účinek, Sagit). Za bezpodmínečnou normu se však podle judikatury Soudního dvora považuje i taková, která sice předpokládá vydání prováděcího předpisu, ale neskýtá prováděcímu orgánu žádný prostor pro uvážení (Svoboda 2010: 122).

Co se týče jednotlivých pramenů evropského práva, je z výše uvedeného patrné, že některé normy primárního práva (např. bývalý čl. 25 Smlouvy o založení EHS) mohou mít přímý účinek. Také u nařízení, jejichž smyslem je přímo upravovat práva a povinnosti jednotlivců, je jejich přímý účinek nezbytný a samozřejmý. Nařízení jsou „přímo použitelná“ (applicable) v členských státech (viz výše). Pojem přímé aplikovatelnosti zde byl zamýšlen pravděpodobně jako synonymum přímého účinku. Přímý účinek nemají jen nařízení,

která nejsou přímo aplikovatelná nebo jejichž aplikace je závislá na splnění určité podmínky ze strany členského státu. Taková nařízení však představují jen zcela výjimečné případy (srov. přímý účinek, Sagit).

Složitější situace nastává u směrnic. Z povahy směrnic vyplývá, že vlastnost přímého účinku je jim cizí, neboť směrnice se jednotlivce přímo týkat nemá. Směrnice jsou určeny výhradně členským státům a jsou závazné jen co do cíle (výsledku), jehož mají tyto státy dosáhnout, avšak volbu forem a metod jeho dosažení ponechávají členským státům. Legislativní opatření členských států k provedení směrnice je proto nezbytné a dlouho se vycházelo z toho, že směrnice přímý účinek nemají, neboť jej má až vnitrostátní prováděcí předpis. Soudní dvůr však směrnicí za určitých okolností přiznal přímý účinek, to poprvé v rozhodnutí Van Duyn (41/74), které se týkalo odepření vstupu na území Spojeného království paní Van Duyn nizozemské příslušnosti pro její zamýšlenou činnost ve sciencetologické církvi z důvodu uplatnění ochrany veřejného pořádku. Podrobnější úprava byla dána směrnicí Rady č. 64/221/EHS, která stanoví, že opatření tohoto charakteru (odepření vstupu na své území) musí být založena výlučně na konkrétním osobním chování dotčeného jednotlivce. Tato směrnice nebyla v řádné lhůtě Velkou Británií transponována. Podstatou sporu ve věci Van Duyn je skutečnost, že britská vláda opomněla legislativně zajistit provedení uvedené směrnice a neexistovalo tedy žádné ustanovení britského práva, které by stanovilo, že vstup na britské území může být odepřen pouze s poukazem na osobní chování příslušné osoby. Pokud toto ustanovení v britském právním řádu neexistovalo, nemohla se ho paní Van Duyn dovolat a musela se proto odvolat přímo na směrnici; britská vláda ji nemohla podle názoru Soudního dvora toto právo upřít proto, že sama zanedbala provedení směrnice. Vzhledem k tomu, že šlo o uplatnění práva jednotlivce, rozhodl Soudní dvůr tak, že se tento jednotlivec může přímo dovolat směrnice, rozhodl tedy o přímém účinku směrnice (rozhodnutí Van Duyn, Sagit).

Pro případ, aby se členské státy nevyhýbaly povinnosti transponovat směrnice do vnitrostátních právních řádů, rozhoduje tedy Soudní dvůr, že směrnice může nabýt přímého účinku, tj. svěřovat

určitá práva přímo jednotlivcům (např. právo odstoupit od smlouvy ve lhůtě alespoň sedmi dnů, která by spotřebiteli umožnila ještě jednou posoudit závazky vyplývající ze smlouvy v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory podle směrnice Rady 85/577/EHS ze dne 20. prosince 1985 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory) a ti se mohou ve směrnici obsažených práv dovolávat před vnitrostátními soudy, pokud je toto právo definováno dostatečně přesně, jasně a bezpodmínečně a zároveň státu uplynula lhůta pro transpozici (provedení) směrnice do vnitrostátního práva, nebo stát směrnici ve lhůtě transponoval, ale nedbale či špatně, čili jako by ji neprovedl vůbec. (Svoboda 2010: 124–125).

Dále platí, že původním adresátem směrnice je stát, který ji měl transponovat do svého vnitrostátního právního řádu; směrnice sama o sobě nemůže zakládat povinnosti mezi jednotlivci, proto pokud se jednotlivce dovolává po lhůtě netransponované směrnice, může se jí dovolávat pouze vůči státu, tzv. vertikální účinek směrnice, nikoliv proti jiné osobě soukromého práva, tzv. horizontální účinek směrnice (rozhodnutí Marshall, 152/84).

U vertikálního účinku platí, že jednotlivce se může dovolávat neprovedené směrnice vůči státu, kdy tento stát nesplnil svoji povinnost a nepřijal předpis, na který by bylo možné se odvolat ve vnitrostátním právu. Za této situace je nutno se dovolávat přímo směrnice (pokud je příslušné právo jednotlivce/povinnost státu v ní uvedena dostatečně přesně, jasně a bezpodmínečně). Je však zakázán tzv. obrácený vertikální účinek, to znamená, že členský stát, který včas nepřijal prováděcí opatření uložená směrnicí, nemůže proti jednotlivcům uplatňovat to, že sám nesplnil závazky, které mu byly uloženy (rozhodnutí Ratti 148/78).

V horizontálních vztazích mezi jednotlivci se pak ne vždy uplatní obecný zákaz neukládat přímo směrnicí povinnosti jednotlivci, a to v tzv. trojúhelníkových situacích, kteréžto téma již přesahuje rámec tohoto pojednání (blíže viz např. Svoboda 2010: 126–127, Čákr 2006: 41–44). Zmiňme však ještě tzv. nepřímý účinek směrnic spočívající v tom, že orgány členských států mají povinnost interpretovat národní vnitrostátní právo ve světle závazné normy

EU, i kdyby tato norma nebyla přímo použitelná; tato povinnost tzv. eurokonformního výkladu byla poprvé formulována v rozhodnutí Van Colson 14/83; přímo použitelné normy jsou pochopitelně aplikovány přímo, bez použití tohoto principu. Tento eurokonformní výklad dopadá, na rozdíl od přímého účinku, na výklad vnitrostátního předpisu, nikoliv předpisu evropského práva (Svoboda 2010: 127, k tzv. incidenčnímu horizontálnímu účinku srov. Craig, De Burca 2008: 296–300).

K naznačení dosahu přímého účinku (podrobněji Craig, De Burca 2008: 268–304) snad jen zmiňme, že v rozhodnutí Ciola (C-224/97) a v rozhodnutí Pupino (C-105/03) Soudní dvůr přenesl doktrínu eurokonformního výkladu z bývalého I. pilíře i do oblasti tehdejšího III. pilíře, a tudíž se princip eurokonformního výkladu vztahuje i na rámcová rozhodnutí.



## 10. APLIKACE EVROPSKÉHO PRÁVA ORGÁNY ČLENSKÝCH STÁTŮ

S ohledem na přednost, přímý účinek i povinnost eurokonformního výkladu (nepřímý účinek) jsou právo EU povinny aplikovat všechny orgány členských států. Zvláštní roli však hraje zejména jeho aplikace obecnými a správními soudy, nejčastěji se unijní právo objevuje před správními soudy, jelikož řeší spory proti výkonu státní moci, přičemž zejména státy jsou široce vázány unijním právem, jak je uvedeno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 1 As 3/2007-83 ze dne 29. srpna 2007, v případech, kdy jsou posuzovány skutkové okolnosti, ke kterým došlo po přistoupení členského státu k Evropské unii... již neslouží právo Společenství a judikatura Soudního dvora jako vhodné, ale jako povinné výkladové vodítko, a to nejen v případech, kdy chybí řádné provedení směrnic ES na vnitrostátní úrovni (srov. v tomto ohledu kupř. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 27. června 2000, *Océano Grupo Editorial SA v Roció Murciano Quintero*, spojené věci C 240/98 až C-244/98, Recueil I-4941, bod 32 nebo rozsudek Soudního dvora ES ze dne 10. dubna 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v Land Nordrhein Westfalen*, 14/83, Recueil 1891, bod 26). Aby byla aplikace jednotného evropského práva různými národními soudy různých členských států skutečně jednotná, mohou, a někdy i musí, národní soudy položit Soudnímu dvoru tzv. předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU na výklad evropského práva či platnost komunitární normy (více k institutu předběžné otázky např. Šlosarčík).

Pro účely tohoto kurzu však uvedme, že k první a přednostní aplikaci evropského práva v oblasti správního práva dochází v řízení před správními orgány, které mají povinnost znát, identifikovat a aplikovat evropské právo z úřední povinnosti a upřednostnit, při případném sporu s národní normou, právo Společenství, tedy neaplikovat národní úpravu (rozhodnutí *Fratelli Costanzo Spa*, 103/88 a *Consorzio Industrie Fiammieri*, C-198/01); i na správní orgány se vztahuje povinnost nepřímého účinku. Správní orgány členských

států, na rozdíl od soudů, se na Soudní dvůr ohledně výkladu evropského práva obrátit nemohou!

Praxe neaplikování národního práva normy pro rozpor s evropským právem, byť by měla být pro správní orgán až skutečně poslední možností, je už vysledovatelnou i v českých podmínkách. Příkladem bylo rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce neaplikovat některá ustanovení novely zákona o víně, zákona č. 215/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů, která byla v některých konkrétních částech v přímém rozporu s nařízeními ES – novela tohoto zákona byla přijata v předvolebním období pro moravské malovinaře. Jak Státní zemědělská a potravinářská inspekce uvedla ve své tiskové zprávě, „nebude tyto části novely zákona při kontrole využívat a bude se řídit výhradně komunitárním právem... Do novely vinařského zákona byla v rozporu s příslušnými nařízeními ES včleněna část, která zavádí pojem ‚malovinař‘ a jeho oprávnění a dále podmínky, za kterých je možné na etiketách vín uvádět obec a viniční trať, kde byly hrozny vypěstovány. Pro tzv. ‚malovinař‘ stanovuje novela jiné podmínky než je přípustné. Novela zákona o víně se rovněž snaží změkčit pravidla pro označování etiket vín údajem o obci a viniční trati, kde byla réva vypěstována. Podle evropských nařízení je v takovém případě nezbytné, aby 100 % procent hroznů skutečně z této obce a trati pocházelo. Novela zákona naopak připouští, aby tento původ mělo pouze 85 % produkce, zbytek může být přimíchán z hroznů pocházejících z jiných vinic. Toto ustanovení je rovněž v rozporu s nařízeními ES. Nařízení Evropských společenství patří mezi tzv. přímo aplikovatelné předpisy, které není možné nijak upravovat nebo měnit národními zákony nebo vyhláškami. Komunitární právo, jehož součástí jsou i nařízení, je vnitrostátnímu právu nadřazeno a musí být používáno přednostně. Ani v případě zákona o víně není možné postupovat jinak. Státní zemědělská a potravinářská inspekce proto bude postupovat v souladu s příslušnými nařízeními ES, které řeší problematiku vinohradnictví a vinařství.“ (SZPI 2006)

Jako další případ lze zmínit rozhodovací praxi Ministerstva vnitra v otázkách žádosti o azyl, a to v případě žádostí státních pří-

slušníků z jiných členských států Evropské unie. Ministerstvo vnitra v daném případě, s poukazem na přímý účinek Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, vytvořilo pátý procesní postup, který tehdy platný zákon o azylu neznal (Čeledník 2009; případy aplikace evropského práva popsány in Bobek 2008). Zde je možno pro zajímavost konstatovat, že správní orgány se de facto dostaly do postavení, které až do vstupu České republiky do Evropské unie náleželo pouze Ústavnímu soudu, který si jako jediný mohl udělat úsudek o ústavnosti/neústavnosti českého zákona.

Po rozhodnutí správních orgánů dochází v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k aplikaci evropského práva před správními soudy (krajskými soudy jako soudy prvního stupně a poté před Nejvyšším správním soudem), které by v případě, pokud správní orgány ve svém rozhodnutí nezohlední evropské právo, měly rozhodnutí správních orgánů pro vadu zrušit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, č.j. 1 As 28/2006-97, č. 1064/2007 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 29. 4. 2008, č. j. 5 As 69/2006-92, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); viz Bobek 2008).

Tato stať si v žádném případě nečiní nárok na úplnost a komplexní projednání materie „evropského“ práva; má za cíl posluchačům kurzu pouze nastínit základní vazby mezi českými a evropskými předpisy a jejich dopad na činnost orgánů veřejné správy, které se po vstupu České republiky do EU staly sluhou dvou pánů – českého a evropského. Pro podrobnější seznámení s materií evropského práva je možno použít pramenů uvedených níže.

### Použité zdroje:

- BOBEK, M. (2008): Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna anebo postupný průsak?, Soudní rozhledy, č. 10, <http://www.eui.eu/Personal/Researchers/mbobek/docs/evropa%20-%20sprava.pdf>.
- CRAIG, P. – BÜRCA, G. (2008): EU LAW: text, cases, and material. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.

- ČAKRT, F. (2006): Přímý účinek směrnic před Evropským soudním dvorem. *Jurisprudence*, č. 4, s. 38–44.
- ČELEDNÍK F.: Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád, <http://www.epravo.cz/top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html/>.
- HODA, D. (2010): Úloha orgánů státní správy při přípravě a sjednávání předpisů Evropské unie a jejich následném provádění, *Správní právo, Legislativní příloha*, č.1, II-XXV.
- PALIVEC, J. (2005): Kvantifikační analýza procesu aproximace práva České republiky s právem Evropských společenství, *Právník*, 2005, č.1, s. 29–66.
- Smlouva o fungování Evropské unie, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:CS:PDF>.
- SVOBODA, P. (2010): Úvod do Evropského práva, Praha: C.H.Beck.
- SZPI (2006): Státní zemědělská a potravinářská inspekce nemůže a nebude postupovat podle novely zákona o víně, 31. 7. 2006, <http://www.portal.gov.cz/>.
- ŠLOSARČÍK, I.: Evropský soudní dvůr a předběžná otázka podle čl. 234 SES, [http://www.europeum.org/doc/arch\\_eur/ISlosarcik\\_team\\_europe.pdf](http://www.europeum.org/doc/arch_eur/ISlosarcik_team_europe.pdf).
- Pojmy „Costa v. ENEL“, „Přímý účinek“, „Přednost práva ES“ a „van Duyn“ na <http://www.sagit.cz/>.
- Rozhodnutí Soudního dvora EU citovaná z <http://www.curia.europa.eu/>.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citována z <http://www.nssoud.cz/>.

ANTONÍN BERÁNEK, JIŘÍ FORAL, JAN VALOUŠEK

**MANAGEMENT VEŘEJNÉ SFÉRY**

Návrh obálky Zdeněk Granát

Odpovědní redaktoři Michal Pink a Petra Vejvodová

V roce 2011 vydala Masarykova univerzita, Brno 2011

1. vydání

ISBN 978-80-7....-....-