

Kapitola 3

ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Literatura: Smola, S. *Úvod do teorie organizace*, Praha 1966, Zieleniowski, J.: *Teorie organizace a řízení*, Praha 1967, Máša, M.: *Základy teorie řízení a správy*, Brno, 1969, Rezníček, J.: *Vědecká řízení a velikost organizačních jednotek ve státní správě*, Správní právo č. 7/1974, Hendrych, D.: *Principy státní správy, metody a formy její činnosti*, Právník č. 10/1976, Hendrych, D.: *Základy správní vědy*, Praha, Aleko 1992, Hendrych, D.: *Základy obecné části*, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, Madar, Z. a kol.: *Slovník českého práva*, Praha, Linde 1995, Mertl, A.: *Obecné právo správní*, Ilalil, Praha-Brno, Orbis 1932, Hoetzel, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Praha, Melantrich 1934, Matějka, J.: *Principy organizace veřejné správy*, Praha 1938, Svatoň, J.: *Správní právo, obecná část*, Brno, MU 1996, Arrow, K. J.: *Granice organizací*, PWN, Warszawa 1985, Drucker, P.: *Postkapitalistická společnost*, Management Press, Praha 1993, Filip, J. et al.: *Soudobé ústavní systémy*, MU, Brno 1996, Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.: *Základy státní vědy*, 2. vyd. MU, Brno 1997, Keller, J.: *Sociologie, byrokracie a organizace*, Slon, Praha 1996, Simon, H. A.: *Dzialenie administracji*, PWN, Warszawa 1976.

3.1 Pojem organizace veřejné správy 3.2 Organizační principy veřejné správy. Vztah formální organizační struktury a neformální organizace.

3.1 Pojem organizace veřejné správy

V obecné rovině lze nepochybně konstatovat, že existuje jen málo pojmů, u kterých by byla v jejich slovním významu taková nejednoznačnost jako je to

u pojmu *organizace*¹. Pod pojmem organizace si je možné zpravidla představit určitý pořádek, řád nebo systém v nějaké činnosti nebo v souborech lidí, věci či pojmů. Tato představa odpovídá tomu, že termín organizace znamená především uspořádání, stav organizovanosti. Takové vymezení pojmu organizace je však velmi úzké a zdaleka nevyčerpává problematiku pojmu organizace v celé jeho šíři.

Ve dle chápání pojmu organizace jako stavu organizovanosti pojem organizace zcela logicky znamená také určitý proces který k tomuto stavu vede, dle určitého soustavu s příslušnou strukturou, nebo systém prvků a vztahů. Každý proces, který má probíhat plynule a jehož posláním je směřovat k předem stanovenému cíli, je třeba uspořádat. Výsledkem tohoto uspořádání je vždy určitý stupeň organizovanosti, který se může pohybovat v jistém rozmezí. Je-li tento stupeň organizovanosti dosahován za účelem určitého alespoň relativně tvalejšího řešení, zákonitě vede k existenci určité organizační soustavy již rozumíme soubor prvků, které spolu souvisí a ve svém souboru tvoří odlišitelný celek od ostatního prostředí. Tento celek je pak vždy určitým způsobem strukturován a zpravidla také systémově uspořádán².

Jinak vyjádřeno můžeme tedy na pojem organizace nahlížet jednak jako na:

- **činnost**, jejímž obsahem je uváděný proces uspořádání s povahou vytváření vzájemných vztahů mezi uspořádávanými prvky, tedy proces vytváření odpovídající organizační struktury,
- **instituci**, tj. cíleně uspořádaný celek složený z lidských a věcných prvků,

¹ Slovo, např. Smola, S.: *Úvod do teorie organizace*, Praha 1966, str. 66 a násl., Zieleniowski, J.: *Teorie organizace a řízení*, Praha 1967, str. 24 a násl., Máša, M.: *Základy teorie řízení a správy*, Brno, 1969, str. 88, Rezníček, J.: *Vědecká řízení a správy*, Praha 1970, str. 266.

² Slovo Svatoň, J., Jahelková, K.: *Člověk, řízení instituce*, Brno, MU 1991, str. 53 a násl.

- **strukturu**, již rozumíme vnitřní složení učtého celku představované jednotlivými prvky, a to s příslušnými vzájemnými vazbami,
- **systém**, tj. funkční, vnitřně diferencovaný a strukturovaný celek, jehož kvalita je dána z části sumou kvalit jeho vnitřních prvků, a dále pak způsobem jejich vzájemného uspořádání.

Uvedenými pohledy se blíže exaktně zabývá obecná teorie organizace, na niž navazuje a z níž také příslušným způsobem vychází v podmínkách organizace veřejné správy především právě příslušné správně vědní přístupy. Takový pohled na organizaci veřejné správy nutně předpokládá základní pojmovou charakteristiku termínu organizace, jakož i specifikaci možných přístupů chápání organizačních struktur.

Pod pojmem **organizace veřejné správy** se především rozumí celá organizační soustava a struktura resp. systém soustavy subjektů veřejné správy. Pojem organizace veřejné správy tedy vyjadřuje výše uvedenou **mnohovýznamovost samotného pojmu organizace**, a to v podstatě v celé její šíři³.

V našem případě organizace veřejné správy se jedná o institucionální, strukturální a systémové pojetí pojmu organizace v tzv. formálním slova smyslu⁴, a to jak při pohledu na celou soustavu subjektů veřejné správy, tak při pohledu na její jednotlivé organizační subsystémy, a nakonec i při pohledu na jednotlivé správní orgány. Chápání pojmu organizace ve smyslu činnosti organizačního charakteru potom přichází v úvahu u tzv. funkčního pojetí veřejné správy,

³ Srov. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 107 a násl., dále též Hendrych, D.: Správní právo, obecná část, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, str. 203

⁴ Organizací ve formálním slova smyslu, resp. tzv. formální organizaci organizace teorie rozumí „organizací“ ve smyslu předem stanovených organizačních pravidel. Protipólem takto chápané organizace je potom organizace neformální, vyjadřující reálný, spontánně vzniklý systém vztahů, jako výraz sympatií a antipatií, preferencí a odmítání, a to právě v rámci organizace formální. Neformální organizace se přitom přirozeně zpravidla (někdy více, jindy méně) nekryje s režimem vztahů v organizační formální, resp. s formální organizací.

imenovitě pak v rámci problematiky tzv. funkcí veřejné správy, zatímco chápání pojmu organizace ve výše uvedeném smyslu vztahujeme k veřejné správě právě v jejím tzv. organizačním pojetí.

Pojmem organizace veřejné správy tedy rozumíme **veřejnou správu** v jejím tzv. **organizačním pojetí**. Zvláštnostmi organizace veřejné správy přitom je, že jde o organizační systém neobyčejně rozsáhlý, který pokrývá celé území státu, a navíc výrazně strukturovaný, což vede logického dopadu vlivu územního členění státu postihuje dále zejména hierarchické uspořádání tohoto systému.

Efektivní výkon veřejné správy jako činnosti s povahou společenského řízení zákonitě předpokládá především příslušnou odpovídající **organizační strukturu**, jejímž prostřednictvím je veřejná správa jako činnost vykonávána. Činnost veřejné správy tedy může být realizována jen v rámci určité organizační struktury veřejné správy, což je v daném případě soustava složena z lidských a věcných činitelů, které jsou mezi sebou propojeny vzájemnými vazbami. Tento správně vědní pohled pak akcentuje, že efektivnost veřejné správy jako činnosti je bezprostředně podmíněn danou organizační strukturou veřejné správy.

Bez vlivu na organizační strukturu přitom neexistává ani skutečnost, že organizační složky veřejné správy se liší svým organizačně právním postavením, odlišným pro složky státní správy a pro složky samosprávy. Základními subjekty veřejné správy jsou **stát a veřejnoprávní korporace**, které ve veřejné správě vystupují jako představitelé a nositelé veřejné moci ve státě. Stát a zpravidla i veřejnoprávní korporace realizují svoje postavení ve veřejné správě navenek prostřednictvím svých orgánů, tzv. **správních orgánů**, a proto je organizace veřejné správy představována orgány státní správy, veřejnoprávními korporacemi a jejich orgány.

Správní orgány jsou tak jednak součástí organizace státu, a jednak součástí organizace veřejnoprávních korporací. Veřejnoprávní korporace přitom mohou

v některých případech realizace veřejné správy vystupovat jako celek, v převážujících případech realizace veřejné správy jsou však i ony navenek představovány svými orgány. Z organizačního hlediska je každý správní orgán relativně samostatnou organizační jednotkou ve veřejné správě, systémově je však vždy začleněn do příslušného organizačního subsystému organizace veřejné správy a jeho prostřednictvím pak do organizace veřejné správy jako celé organizační soustavy.

Při pohledu na organizaci veřejné správy je přitom rozhodující chápání veřejné správy jako uceleného institucionálního organizačního systému, který disponuje sobě vlastní vnitřní organizační strukturou, podmíněnou specifickými faktory.

Organizační struktura organizačního systému veřejné správy jakožto výsledek organizování veřejné správy je její předpokládanou vlastností jako v případě každé jiné organizace. Přitom se vychází z předpokladu, že právě způsob uspořádání odpovídajícím způsobem zvolených prvků v konečném efektu umožňuje vzájemné spolupříčňování se k dosažení předem stanoveného a zamýšleného cíle.

3.2 Organizační principy veřejné správy. Vztah formální organizační struktury a neformální organizace

Organizace veřejné správy jako celek, stejně jako postavení jejích jednotlivých organizačních subsystémů i jednotlivých správních orgánů je výrazem uplatnění **organizačních principů** veřejné správy, v jejichž smyslu je v organizaci veřejné správy řešena řada organizačně technických otázek⁵.

⁵ Tohoto požadavku si byla vědoma už předválečná věda - srov. Merkl, A.: Obecné právo správné, II. díl, Praha-Brno, Orbis 1932, str. 150, Hoetzel, J.: Československé správní právo,

Při tvorbě organizačních soustav obecně, a obdobně pak specificky v oblasti veřejné správy, je jednou z rozhodujících otázek uplatnění principů **centralizace a decentralizace**⁶. Její význam spočívá v tom, že v podmínkách kde převažují velké soustavy je nezbytná nejen určitá míra centralizace, ale v zájmu jejich optimálního fungování je na druhé straně přitom potřebná i příslušná míra decentralizace.

Hovoříme-li o centralizaci a decentralizaci máme na mysli především oblast řízení, kde tyto pojmy vztahujeme zpravidla k delegování rozhodovací pravomoci. Centralizace a decentralizace je tedy spjata se strukturou moci v příslušných organizačních soustavách tak, jak se tato struktura projevuje v procesu realizace pravomocí.

V centralizovaných organizačních soustavách je pravomoc převážně soustředěna u nejvyššího organizačního článku a její konkrétní rozdělení na nižší stupně je potom výsledkem delegování neboli poskytování jisté míry moci řídicím pracovníkům nižšího stupně. Delegování zde chápeme jako proces, jímž se realizuje rozdělování úkolů a jim odpovídající pravomoci mezi příslušné organizační složky.

Takto pojatá **centralizace** umožňuje na jedné straně nezatěžovat nejvyšší organizační složku úkoly, jejich plnění není nezbytně vázáno na tuto úroveň, na druhé straně se současně umožňuje plnit úkoly centrálně stanovené i na nižších stupních. V procesu této delegace klade organizační teorie zvláštní důraz na rovnováhu delegace úkolů, pravomocí a odpovědnosti a na zabránění překryvání či mezer v takto delegované oblasti.

⁶ Klati všeobecná, Praha, Melantrich 1934, str. 84 a násl., Matějka, J.: Principy organizace veřejné správy, Praha 1938,

⁷ Srov. Hendrych, D.: Principy státní správy, metody a formy její činnosti, Právník č. 10/1976, str. 950

Rozsah delegace pravomoci je v podstatě otázkou vztahu centralizace a decentralizace moci:

Decentralizovaný systém deleguje na nižší stupeň řízení více práv než systém centralizovaný. Jinými slovy se jednotlivé varianty delegace moci od sebe liší velikostí delegované pravomoci, jež je dáno polohou vždy dané varianty mezi dvěma krajními póly centralizované a decentralizované organizační struktury. Daná varianta je pak chápána za centralizovanou či decentralizovanou podle prvků, které jednoznačně převládají.

Ke krajní centralizaci dochází tehdy, jestliže jsou daná rozhodnutí přijímána výhradně na nejvyšší úrovni řízení a všechny ostatní organizační stupně jen přenášejí rozhodnutí a příkazy centra k místům realizace. Opačnou cestou pak probíhají informace, na jejichž základě pak nejvyšší úroveň rozhoduje.

Za klady následně centralizace lze považovat jednotu rozhodování a vedení, kumulaci sil a prostředků, která dovoluje řešit úkoly, jež překračují možnosti menších organizačních jednotek a dále i vysokou organizačně administrativní integraci instituce, jakož i možnosti pro sjezdoví řídicích procesů v ní, apod. Nedostatků následně centralizace pak jsou naproti tomu dány dalšími komunikačními kanály, s tím spojeným větším potřebným časem přenosu informací, přetížeností centra informacemi i nároky na rozhodování, menší operativností při rozhodování apod.

Druhým krajním pólem je decentralizovaná struktura moci. Krajní decentralizace by se prakticky rovnala rozpadu instituce. O decentralizaci v instituci, resp. organizační soustavě, má tedy smysl uvažovat a hovořit jen v souvislosti se vždy nezbytnou mírou centralizace. V tomto rámci lze pak přednosti a zápory decentralizované struktury moci v podstatě opačně odvodit od toho, co bylo výše uvedeno u krajní centralizace.

Decentralizace v organizovaných soustavách má zpravidla dvě stránky a to decentralizaci pravomoci a decentralizaci činnosti⁷.

Decentralizace pravomoci je případ, kdy vyšší organizační složka postupuje relativně trvale část své pravomoci organizační složce nižší a to tím, že jí pověřuje rozhodováním některých otázek.

Decentralizace činnosti je potom případ, kdy vyšší organizační složka svěřuje nižší organizační složce jen výkon určité činnosti. Tím organizační složka nižšího stupně dostává i pravomoc potřebnou k výkonu decentralizované činnosti, nedostává však pravomoc rozhodovat ani o předpokladech ani o závěrech vyplývajících z této činnosti.

Obě stránky decentralizace spolu nepochybně úzce souvisí, ale nejsou v plné závislosti.

Skutečnost, že decentralizace může být pochopena i jako přerušení vztahů mezi částmi a celkem naznačuje, že problém decentralizace je zároveň problémem centralizace. Rovněž určité nedostatky krajně centralizované soustavy ukazují, že tato struktura není sama o sobě ideálním řešením, tedy že problémem centralizace je i problémem decentralizace.

Optimální organizační strukturu je tedy nutno hledat kompromisním řešením vztahu centralizace a decentralizace. Tento kompromis, a tedy i optimální struktura, bývá však v různých organizačních soustavách různý; posouvá se tudíž více směrem k centralizaci nebo více k decentralizaci. Nebývá tedy pouhým průměrem centralizace a decentralizace. Konstrukce optimální struktury vždy vyžaduje a předpokládá nejprve podrobnou analýzu charakteristik a situace dané organizované soustavy, jakož i podrobný rozbor a kvalifikaci druhů i významu jednotlivých pravomocí, včetně možné míry jejich delegace.

⁷Nov. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 110 a násl.

Účelné stanovení stupně centralizace a decentralizace je jedním z nejzávažnějších problémů při koncipování organizační struktury příslušných organizačních soustav. Při rozhodování o rozsahu centralizace či decentralizace nepostačuje zpravidla jen hodnocení možných obecných kritérií, ale musí být zvaženy vždy i konkrétní podmínky v místě a čase, které teprve v každých konkrétních podmínkách určují také konkrétní míru a vztah centralizace a decentralizace.

Centralizace a decentralizace v uvedeném smyslu bývá často spojována s principy tzv. **koncentrace a dekoncentrace**, které se ve vazbě na potřebu prostorového organizačního členění veřejné správy mohou projevovat jednak ve vertikálním, a jednak v horizontálním smyslu.

Rozdíl mezi vertikální koncentrací a dekoncentrací souvisí s tím, zda a nakolik došlo či nedošlo k decentralizaci činnosti, a je logicky spojen s využitím osy organizační nadřazenosti a podřazenosti. Z toho je zřejmé, že od vertikální dekoncentrace, jež ve veřejné správě souvisí s hierarchicky uspořádanou státní správou, je nutno lišit decentralizaci pravomoci, ve veřejné správě související se samosprávou.

O horizontální dekoncentraci na rozdíl od horizontální koncentrace pak půjde tehdy, kdy na příslušné horizontální úrovni, ať již centralizované nebo decentralizované veřejné správy, bude pravomoc příslušného organizačního stupně rozdělena mezi jeho organizační složky stojící vzájemně vedle sebe. Z povahy věci plyne, že horizontální koncentrace a dekoncentrace je v rámci veřejné správy využitelná jak u státní správy, tak u samosprávy.

Uplatnění dosud uvedených organizačních principů ve veřejné správě tak potom umožňuje rozlišovat **systemy centralizované, decentralizované a dekoncentrované správy**. Princip centralizace počítá se soustředěním převažujícího rozsahu výkonu veřejné správy u ústředních orgánů státní správy.

Princip decentralizace směřuje k výkonu veřejné správy samosprávnými korporacemi. Princip dekoncentrace předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci daného hierarchicky uspořádaného organizačního systému. Konkrétní uplatnění těchto tzv. organizačně technických systémů veřejné správy je vždy výsledkem určité kombinace uvedených principů, přičemž tato kombinace určuje míru demokratičnosti organizace veřejné správy.

S konkrétní organizační strukturou, příslušnou mírou centralizace resp. decentralizace, koncentrace resp. dekoncentrace, dále souvisí i konkrétní postavení jednotlivých organizačních složek a úrovní jako prvků této struktury, a to ve veřejné správě s přihlédnutím k potřebám a podmínkám prostorového rozložení její územní působnosti.

Provedená centralizace a decentralizace tak představuje jistý rámec, v němž ve veřejné správě na jedné straně vystupují a fungují především tzv. jednotlivé organizační útvary soustředěné na úrovni vždy příslušného organizačního stupně, s přesně vymezenou a ohraničenou územní působností, a v němž na straně druhé pak vystupují samostatné organizační stupně vždy dané hierarchicky uspořádané prostorové pojaté organizační struktury.

Organizační teorie podle povahy postavení a zaměření v úvalu přeházejících organizačních útvarů zpravidla liší mezi **útvary lineárními a útvary šlábnými**, a podle režimu vztahů mezi organizačními stupni pak lze lišit **systemy přímého, systemy funkčního a systemy kombinovaného řízení**⁸.

Pro **lineární útvary** v organizačních soustavách je typické, že bezprostředně zabezpečují hlavní činnost pro kterou se daná organizace vytvořila. Základem je tzv. lineární organizační vazba, která představuje trvalé vztahy mezi řídicím a řízeným subjektem.

⁸ Srov. Svatouň, J., Jabelková, K.: Člověk, řízení instituce, Brno, MU 1991, str. 68 a násl.

Štábní útvary naproti tomu vznikají jako odborné specializované štáby kvalifikovaných pracovníků, které nemají přímo pravomoc zasahovat do hlavní činnosti, ale radi nebo slouží daným lineárním útvarům. Zárodnkem vytvoření štábních útvarů byla tzv. funkční organizační vazba, která v podstatě představuje úzce odborný vztah, bez možnosti závazně ovlivňovat činnost složky, jejímž plnění úkolu má štábní útvár napomáhat. V rámci vždy daného organizačního stupně mohou teoreticky vystupovat jen útvary lineární, prakticky však bývají doplňovány útvary štábními, což má svůj význam i pro vzájemné vztahy mezi takto koncipovanými organizačními stupni.

Jako samostatný způsob uspořádání se lineární struktura uplatňuje jen v institucích s poměrně malým počtem organizačních prvků, v nichž vzhledem k rozsahu a náročnosti jednotlivých úkolů není třeba specializovaných a poradních organizačních složek. Předností lineární struktury je zpravidla jasnost a přehlednost vztahů, včetně uplatnění principu jednotného vedoucího.

V lineárních vztazích mezi organizačními stupni se potom jedná o tzv. **systém přímého řízení**, v jehož rámci každý nižší organizační stupeň dostává pokyny jen od jediného stupně a podléhá z daného hlediska jednotným příkazům, což patří k výhodám tohoto systému. Nedostatkem lineární struktury naopak spočívají v tom, že při překročení únosného rozpětí řízení se stává daná struktura těžkopádná popřípadě neprůchodná, což platí i v rámci jednoho organizačního stupně.

Pokud jde o štábní útvary ty potom plní svoji funkci rovněž nejen v rámci daného organizačního stupně, ale i ve vztazích mezi takovými stupni organizační struktury. Typickým příkladem je metodické vedení lineárních útvarů na stejné úrovni útvary štábními, nebo metodické vedení, usměrňování a kontrola odborných útvarů nižšího organizačního stupně stejnými nebo obdobnými

odbornými útvary vyššího organizačního stupně, což je případ tzv. **systému funkčního řízení**.

Systémy kombinované jsou pak představovány nejrizičnějšími kombinacemi lineárních a funkčních prvků řízení ve vždy příslušných úrovních, následně promítnutých do organizačních vztahů mezi organizačními stupni. V takových případech jde zejména o situace, kdy funkční vztahy mezi stupni jsou značně omezené, a to ve prospěch uplatnění funkčního vlivu štábních složek vyššího stupně a jeho promítnutí do postavení lineárních složek nižšího stupně prostřednictvím postojů a rozhodnutí lineárních složek vyššího stupně. Za této situace je potom limitován i možný přímý vliv štábních složek nižšího stupně na postavení lineárních složek daného stupně.

Ve veřejné správě se potom uplatnění těchto organizačních principů, resp. systémů, a to v návaznosti na principy již výše uvedené, zejména promítá do organizačně technických systémů **územního, rezortního a funkčního členění** organizace veřejné správy. Princip územní preferuje vymezení působnosti správních orgánů ve vztahu k určitému území, přičemž tento princip je blízký a typický pro územní samosprávu. Princip rezortní, založený na lineárních útvarech a struktuře, a princip funkční, založený na štábních útvarech a funkčních vazbách, naproti tomu vede ke specializaci správních orgánů, a jako takový je blízký státní správě. Jak v samosprávě, tak ve státní správě přesto zpravidla přichází v úvahu kombinace těchto principů.

Mimo dosud uváděné organizační principy mají v organizaci veřejné správy pro tvorbu jejich dalších tzv. organizačně technických systémů dále logicky významné uplatnění i takové organizační principy, od nichž je odvozeno složení orgánů a způsob jejich rozhodování, jakož i principy, rozhodné pro způsob ustavení orgánů veřejné správy.

V těchto souvislostech se jedná o systém monokratický a systém kolegiální, a o systém volební a systém jmenovací.

V systému monokratickém a systému kolegiálním princip monokratický vyjadřuje skutečnost, že správní orgán je navenek představen jedinou osobou, přičemž tento princip je převážně uplatňován ve státní správě. Princip kolegiální naproti tomu vyjadřuje skutečnost, že správní orgán je tvořen více osobami a pro rozhodnutí orgánu je vždy třeba určitá souhlasná společná vůle. Jako takový je tento princip uplatňován převážně v samosprávě.

V systému volebním a systému jmenovacím potom předmetné principy vyjadřují rozdílné způsoby ustavování správních orgánů, a to jak vyplývá z jejich pojmového označení, jde buď o ustavování volbou, nebo o ustavování jmenováním. Obdobně jako v předchozím případě, je i zde rozdílné uplatňování uvedených principů ve státní správě a v samosprávě. Ve státní správě převládá uplatnění principu jmenovacího, v samosprávě uplatnění principu volebního.

Konkrétní organizační uspořádání celé organizační soustavy subjektů veřejné správy, jednotlivých organizačních subsystémů organizace veřejné správy, jakož i toho kterého jednotlivého správního orgánu je **podmíněno řadou faktorů**. K nim patří zejména konkrétní forma státoprávního uspořádání, příslušné územné správní členění, historický vývoj, typová, věcná i funkční strukturovanost veřejné správy, obsahové zaměření činnosti jednotlivých správních orgánů, hlediska účelnosti a hospodárnosti, apod. V praxi nedochází k uplatnění jednotlivých organizačních principů a jim odpovídajících organizačně technických systémů veřejné správy v jejich čisté podobě, nýbrž naopak vždy v určité vzájemné kombinaci jejich v úvahu přicházejících organizačních principů.

Může například docházet k různým organizačním modifikacím použití lineárně štábních struktur v orgánech veřejné správy, ve vztazích v organizační soustavě veřejné správy a také při výkonu veřejné správy dalšími subjekty. Tyto

kombinace vznikají především za účelem lepšího využití kapacity těchto subjektů veřejné správy, kterou lze navíc obohatit použitím tvůrčích a operativních přístupů týmové práce⁹.

Tým, ve srovnání se štábními útvary, představuje kvalitativně jinou formu účelově orientované pracovní skupiny, která zohledňuje schopnosti svých členů a zvláštnosti situace. Znamená to, že se obvykle jedná o specifický vytvořenou skupinu lidí, která je zaměřena na ucelené řešení cílového programu (resp. vyřešení určitého úkolu).¹⁰ Vedení týmu může využívat konzultativně demokratický, ale také koordinace řídicí styl. Výsledky jsou do značné míry odvozené od schopností, možnosti a ochoty členů tohoto týmu¹¹. Cíl (úkoly) týmu bývá konečný, což se také promítá do jeho časově omezeného působení. To pochopitelně vylučuje použití (doplnění, obnovení) úspěšného týmu pro řešení či dosažení jiného cíle (úkolů).

Z hlediska organizační struktury je v těchto souvislostech třeba zdůraznit odlišení trvalého a dlouhodobého podřízení (obecně institucionalizované podřízenosti) od operativního (programové cílového) podřízení těchto členů. Toto **operativní (pod)řízení** směřuje k zajištění, řešení, splnění či dosažení cílů, činností a úkolů při obvyklém respektování zásady jednoty příkazování. Operativní (dočasny) charakter podřízení proto zabezpečuje částečnou nebo

⁹ Veřejná správa může být např. vykonávána i tzv. nezávislými ústředními správními agenturami (Svédsko, Finsko), které jsou řízeny výkonovými radami (kuratorii). Členy těchto výkonových rad jsou nejen veřejní úředníci, ale také politické a představitelé organizovaných zájmových skupin. Podrobněji srov. Svatoň, J. In: Filip, J. et al.: *Soudobé ústavní systémy*. MÚ, Brno 1996, s. 165 a 167.

¹⁰ Pro cílové programy je charakteristické přímé zaměření na konečný výsledek (může jim tedy být také člena aktivizace, resp. stabilizace chování - viz výše), k jehož dosažení směřuje činnost všech stručených subjektů. V rámci tohoto zaměření by měl ve veřejné správě klíčové postavení zřejmě zaujímat příslušný subjekt řízení (např. ministr nebo přednosta okresního úřadu pověřený řízením cílového programu), který vytváří, koordinuje a usměrňuje úplnost spojení a vztahů vedoucích ke stanovenému cíli. Program by měl obsahovat pokud možno komplexní opatření týkající se včetně i osobní stránky realizace a využití výsledků.

¹¹ Srov. „řízení podle cílů“ podle P. Dručka. Týž: *Postkapitalistická společnost*. Management Press, Praha 1993, s. 100-101.

případně i úplnou orientaci útvarů (pracovníků) v organizaci (příp. v orgánu) veřejné správy za účelem dosažení stanoveného cíle. Konkrétně to obvykle znamená relativní vydělení operativního řízení z normovaných organizačních vztahů. Ve veřejné správě to mimo jiné zvyšuje nároky na právní úpravu, která by měla anticipovat možné předpoklady a okolnosti pro případné nutné změny ve struktuře působnosti, pravomoci a odpovědnosti dotčených orgánů veřejné správy. Jedná se tedy o promítnutí předpokladů tohoto řízení do normování stávajících organizačních struktur.

Konkrétně se to v praxi veřejné správy může projevat ve vytváření modifikovaných organizačních subsystémů, a to buď v rámci existující (traditční) organizace (např. v institutu ministra bez portfeje nebo vládního zmocněnce) nebo potencializací vzniku nové organizační struktury ve veřejné správě¹². Tyto subsystémy mohou představovat určitá sestavení orgánů nebo jejich části a často i jednotlivých pracovníků za účelem realizace úkolů určitého programu.

Z této charakteristiky vyplývají i příklady na možné uplatnění těchto struktur všude tam, kde základní organizační struktura sice splňuje naznačené předpoklady, ale je zájem na zvýšení její přizpůsobivosti. Z hlediska předemtu správní vědy to může být při řízení určitého odvětví nebo správě určitého území. Může se však také jednat o týmy řešící specificky zadany úkol nebo určitý konkrétní státní politický či správní problém (např. různé zmocněnci nebo týmy pro zabezpečení důležitého úkolu nebo záležitosti, která nesebe odkladu - vstup do EU, obrana, zvýšené ohrožení, kalamita, ekologická, přírodní či jiná katastrofa).

Relativně samostatný okruh problémů představuje také **vztah mezi důsledky formálně organizačního pojetí veřejné správy a projevy tzv. neformální organizace ve veřejné správě.**

Jak bylo již výše vícekrát připomenuto organizační soustava, subsystémy a orgány veřejné správy se vyznačují vysokou mírou formalizace, která je předpokládána jak právní úpravou, tak vnitřními organizačními pravidly. Tyto normy jako celek vyhovují o požadavcích na formální stránku organizace neboli o tom jaká má organizace veřejné správy být. Z těchto norem lze proto poznat nejen předpokládanou a očekávatelnou strukturu veřejné správy, vztahů, limit řízení a komunikace (obousměrného toku podstatných informací)¹³, ale do určité míry také mechanismus jejího typického působení¹⁴.

Vztah lidí k těmto organizačním pravidlům a normám naopak vyhovává o **neformální stránce** organizace veřejné správy a jejích orgánů. Je to dáno tím, že tento vztah se může projevat v podobě většího nebo menšího ztotožnění se s těmito formálními pravidly, resp. v jejich odmítní. Vznikající odchylky od předpokládaného stavu jsou obvykle výrazem nejen určitých postojů, aspirací

¹³ Podrobněji Tamtáž, s. 32 a 63. Keller v souvislosti s charakteristikou úlohy organizací při netržním rozdělování vzačných statků připomíná myšlenku K. J. Arrowa o vhodnosti redukce informací vždy pro počteby příslušné úrovně rozhodování. Každá úroveň si má proto a nezatažovat jimi podřízené. Výhody (či účinnost fungování) organizace jsou však vykupovány netovarym přístupem podřízených úrovní k informacím. Keller, J.: Sociologie, bykrace a organizace. Slon, Praha 1996, s. 68-69. Srov. také Arrow, K. J.: Granice organizací. PWN, Warszawa 1985, s. 29n.

¹⁴ Formálním základem statusu orgánu veřejné správy jsou vedle jeho právního zakotvení také pravidla a písemné organizační normy (organizační řády, statuty, jednací řády apod.), které fixují a vyhovují o formálních aspektech organizace. Těmi zpravidla jsou:

- a) cíl, úkoly nebo program;
- b) působnost, pravomoc a odpovědnost jednotlivých složek orgánu, jejich vzájemné vztahy a postupy z nich vyplývající;
- c) práva a povinnosti včetně případné motivace jejich členů;
- d) organizační schémata.

e) pracovní, služební, odpovědnosti a jiná pravidla.

O právním statusu orgánu veřejné správy podrobněji srov. Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.: Základy státní vědy. 2. vyd. MÚ, Brno 1997, s. 39.

¹² V organizační praxi se proto může jednat buď o různé modifikace lineárně složené organizace ve vztazích mezi organizačními stupni, nebo o aplikaci zvláštních druhů organizačních struktur, jakými jsou například maticová nebo programová struktura. Podrobněji srov. Svatoň, J. - Janklová, K.: Člověk, řízení a instituce. MÚ, Brno 1991, s. 73n.

a potřeb jednotlivců, ale také společných zájmů a cílů lidí, jejichž působení v dané organizaci je ovlivněno neformálními osobními vztahy, projevy spolupráce, sympatií, antipatií, dominance a submisivity (oddanosti). Všechni tyto činitelé zpravidla vedou ke vzniku malých (neformálních) skupin a vztahů, jež jsou založeny na nepsaných pravidlech chování. Tato pravidla usměrňují jak poměry uvnitř takových skupin, tak jejich vztah k jiným neformálním skupinám a především k formální organizaci. Formální organizaci a vztahy v ní mohou nepsaná pravidla chování nejen upevňovat a rozvíjet, ale mohou ji také rozrušovat a oslabovat. V tomto smyslu je pro každý subjekt řízení, který působí v rámci veřejné správy vhodné a v zásadě nutné znát a využívat především ty projevy neformální stránky organizace, které mohou přispět k dosahování cílů veřejné správy a jejího jednotlivého orgánu. Současně by měl usilovat o odstranění nebo alespoň snížení takového vlivu neformální organizace a jejích vztahů, jež nevedou k efektivnímu dosahování těchto cílů¹⁵, pokud nejsou proti nim zaměřeny vůbec.

Působení subjektu řízení by proto nemělo být založeno jen na zohlednění formální stránky organizace, ale nutné by mělo brát v úvahu i neformální projevy organizačního života a využívat je pro zvyšování jeho účinnosti, překonávání případných negativistických postojů neformálních skupin a s nimi spojených vztahů.

Zvládnutí tvorby a použití pravidel a norem v organizačním životě veřejné správy za současného zohlednění jeho neformální stránky umožňuje vytvořit

¹⁵ Studiu těchto a podobných problémů je věnována pozornost dlouhodoběji. Mezi podstatně závěry v daných souvislostech lze zařadit především Simonovu teorii omezené racionality lidského jednání (tzv. administrativního člověka - 1945), podle které se lidé zpravidla smiřují s prvním řešením, jež se jim jeví jako uspokojivé. Srov. Simon, H. A.: *Dřalame administracij. PWN, Warszawa 1976*, s. 39n. a 122. Obdobně se také organizace snaží sledovat logiku uspokojivosti a teprve zpětně se snaží vytvářet dojem sledování jediné správné cesty řešení objektivně existujících problémů (tzv. zpětná racionalizace systému rozhodování). Podrobněji Keller, J.: *cit. dílo*, s. 90-91.

vhodné předpoklady pro zvýraznění synergického charakteru organizace veřejné správy jako celku. Současně také vede ke zdůraznění určitosti požadovaných forem činnosti, a to až na úroveň konkrétního pracovníka ve veřejné správě.

Stručně řečeno mělo by se jednat o propojení normativní, strukturální, činnostní, osobní a komunikační stránky formální organizace ve veřejné správě a v jejích orgánech¹⁶, které vytváří předpoklady k dosahování větší efektivnosti při působení veřejné správy. Formální stránka organizace veřejné správy kromě toho umožňuje jejím okolí poznat cíl, systém, strukturu a případně další rysy této organizace, které mají význam pro jejich vzájemnou interakci v rámci očekávaného chování.

Závěrem k této problematice je třeba uvést, že z dalších otázek teorie organizace, které mohou a také mají vliv na realitu organizační struktury veřejné správy, jsou v rámci tzv. struktury formálních organizací významně přinejmenším ještě problémy tzv. reorganizace a problém tzv. rozpětí řízení.

Koncentrovane vyjádřeno podstatou reorganizace veřejné správy je provádění vyvolaných změn ve vždy dané době existující organizační struktury, což souvisí s účelem, který je danými změnami sledován. To je např. případ společenskými potřebami vyvolaného nového územního členění státu.

Podstatou organizačního institutu tzv. rozpětí řízení je potom určení velikostního okruhu organizačních článků, resp. subjektů, které je možno ještě účelně a efektivně řídit z úrovně vyššího organizačního stupně¹⁷.

¹⁶ Významným je proto také odstranění nepřesností, nejjasností, komunikačních problémů, třech ploch a dalších možných organizačních nedostatků.

¹⁷ Srov. Máša, M.: *Potencionální rozpětí řízení a velikost organizačních jednotek ve státní správě*, Správní právo č. 7/1974, str. 399 a násl.

