

Teorie veřejné správy

Distanční studijní text

Lucie Kamrádová

Opava 2020



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FILOZOFICKO-
PŘÍRODOVĚDECKÁ
FAKULTA V OPAVĚ

Klíčová slova: Veřejná správa, úřad, občan, klient, teorie, správní věda

Anotace: Studijní opora se zabývá teorií veřejné správy a problematikou jejího fungování v moderních demokratických společnostech. V dnešní době se veřejná správa často setkává s kritikou ze strany společnosti a médií, avšak mnohdy si veřejnost neuvědomuje, jak moc jsou v uvedeném systému limitovány jednotlivé zainteresované skupiny. Uvedená studijní opora má za primární úkol poukázat na multidisciplinární charakter problematiky veřejné správy a otevřít prostor pro diskusi v jednotlivých oblastech jejího působení.

Jednotlivé kapitoly pokrývají témata, jakými jsou východiska teorie veřejné správy; základní charakteristika správní vědy, definice a princip fungování státu; organizace státu a výkon orgánů veřejné správy; územní organizace; instituce a organizační struktury veřejné správy; problematika místní a regionální správy; lidským faktorem; profesní etika a korupce.

Hlavními tématy v následujícím textu jsou:

1. Stát, veřejná správa a správní věda
2. Proměny správní vědy od renesance do současnosti
3. Organizace státu, vláda a výkonné orgány státní správy
4. Sociální aspekty novověké veřejné správy
5. Instituce a organizační struktury ve veřejné správě
6. Územní organizace moderního státu a evropský správní prostor
7. Místní a regionální správa
8. Lidský faktor ve veřejné správě
9. Profesní etika a antikorupční opatření
10. Technologie veřejné správy
11. Teorie, řízení a hodnocení reforem veřejné správy
12. Průběh reforem veřejné správy v liberálních demokraciích

Autor: **Ing. Lucie Kamrádová, Ph.D.**

Obsah

ÚVODEM.....	5
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY.....	6
1 STÁT, VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ VĚDA.....	7
1.1 Úvod.....	7
1.2 Stát a vláda	7
1.3 Veřejná správa.....	11
1.4 Správní věda.....	12
2 PROMĚNY SPRÁVNÍ VĚDY OD RENESANCE DO SOUČASNOSTI.....	14
2.1 Úvod.....	14
2.1.1 Předmět a metody zkoumání.....	16
2.2 Byrokracie	16
2.3 Kameralistika	17
2.4 Shrnutí kapitoly	19
3 ORGANIZACE STÁTU, VLÁDA A VÝKONNÉ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY.....	20
3.1 Úvod.....	20
3.2 Organizace a veřejná správa.....	21
3.3 Organizace státu	24
3.4 Vláda	26
4 SOCIÁLNÍ ASPEKTY NOVOVĚKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY	28
5 INSTITUCE A ORGANIZAČNÍ STRUKTURY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	33
5.1 Instituce	33
5.2 Organizace.....	34
6 ÚZEMNÍ ORGANIZACE MODERNÍHO STÁTU A EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR.....	37
6.1 Úvod.....	37
6.2 Územní organizace státu a moci.....	38
6.3 Evropský správní prostor	40
7 MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SPRÁVA	42
7.1 Místní samospráva.....	44
7.2 Regionální samospráva	45
8 LIDSKÝ FAKTOR VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	47

8.1	Teoretická východiska problematiky zaměstnanců ve veřejné správě.....	47
8.2	Základní modely veřejné služby	50
9	PROFESNÍ ETIKA A ANTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ.....	53
9.1	Etika	53
9.2	Korupce	55
10	TECHNOLOGIE VEŘEJNÉ SPRÁVY	59
10.1	Veřejná správa a ICT	59
11	TEORIE, ŘÍZENÍ A HODNOCENÍ REFORM VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	62
11.1	Základní východiska reform	62
11.2	Management ve veřejné správě	64
11.3	Reforma veřejné správy na příkladu České republiky.....	65
12	PRŮBĚH REFORM VEŘEJNÉ SPRÁVY V LIBERÁLNÍCH DEMOKRACIÍCH 69	
12.1	Teoretická východiska problematiky reform	69
	ZÁVĚR	73
	LITERATURA	74
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY	78
	PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON.....	79

ÚVODEM

Vážené čtenářky, vážení čtenáři, do rukou se vám dostává studijní opora, jejímž cílem je seznámit vás se základy teorie veřejné správy.

Účelem textu je především poukázat na základní aspekty vývoje teorie veřejné správy a zprostředkovat tak informace o základních teoretických přístupech k uvedené problematice. Hlavním cílem tohoto textu je podnítit zájem u čtenářů o tuto problematiku, a tím rozšířit oblast aktivních občanů podílejících se na společenském dění v oblasti organizace veřejné správy. V rámci jednotlivých kapitol, respektive na jejich konci, naleznete kontrolní otázky a korespondenční úkoly. Je na vás, do jaké míry jste ochotni sami sebe kontrolními otázkami přesvědčit o znalosti prostudovaného textu, nicméně korespondenční úkoly jsou pro všechny studenty kurzu povinné. Všechny korespondenční úkoly, musí každý účastník kurzu zaslat emailem, a to buď průběžně, tak jak bude oporu během semestru studovat, nebo najednou nejpozději však týden před začátkem zápočtového týdne. Vypracování korespondenčních úkolů je nezbytné pro ukončení kurzu.

Autorka textu si je plně vědoma rozsahu této problematiky a také toho, že tato opora je pouze zlomkem informací a problematiky, která se teorie veřejné správy týká. Ty, pro které se však uvedený text stane tzv. srdcovou záležitostí, doporučuji nejen prostudovat literaturu uvedenou v závěru studijní opory, ale také se aktivně účastnit přednášek a seminářů.

Po prostudování studijní opory získáte orientaci v základních definicích teorie veřejné správy a správní vědy. Aplikovat jednotlivé přístupy moderních demokratických států v rámci jejich systémů a organizačních principů. Budete se rovněž orientovat v problematice definování a naplňování principu dobré veřejné správy a orientovat se v konceptech, ze kterých veřejná správa v moderní společnosti vychází.

Základní teoretické znalosti z veřejné správy, budete schopni se orientovat v dané problematice a propojit ji s příbuznými přístupy v českém i mezinárodním měřítku.

Prakticky rozlišit a vyhodnotit míru a rozsah jednotlivých veřejných správ a přístupů k nim. Popsat vývoj vědy a její aplikace v rámci organizace jednotlivých států.

RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

Na tomto místě, stejně jako v úvodu mnohých dalších opor, mi nezbývá než souhlasit s některými kolegy, kteří zastávají názor, že dospělým lidem není nutné, a dokonce ani vhodné radit, co, kdy, a jak mají dělat. Proto mi dovoluji v této části pouze doporučit na co zaměřit pozornost. Vaše nabyté znalosti si můžete ověřit pomocí kontrolních otázek, které naleznete na konci každé kapitoly. Pochopitelně se nejedná o vyčerpávající přehled otázek, které prověří veškeré vaše znalosti, spíše se jedná o nasměrování na nejdůležitější oblasti dané kapitoly. Při studiu problematiky se nelekejte textu, který vám možná na první pohled bude připadat poněkud rozsáhlejší. Mojí snahou je vám předložit co nejvíce informací, které budete potřebovat jak k získání zápočtu, či vykonání zkoušky, ale rovněž k vaší budoucí praxi. Na druhé straně si dovoluji znovu připomenout, že tento text je „pouze studijní oporou“, a jak již jeho název napovídá, nabízí základní vědomostní oporu, a ne vyčerpávající přehled dané problematiky. Jistě si všimnete, že opora záměrně v jednotlivých kapitolách odkazuje na další zdroje, ze kterých budete muset čerpat, abyste získali požadované znalosti.

V případě potřeby ohledně studia níže uvedeného textu a problematiky teorie veřejné správy se milí studenti obraťte přímo na autorku textu. Komunikovat můžeme prostřednictvím e-mailu, či v konzultačních hodinách, které jsou uvedeny v informačním systému Slezské univerzity.

Přeji vám hodně úspěchů ve studiu a vaší náročné práci.

Vaše autorka

1 STÁT, VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ VĚDA

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Úvodní kapitola se bude zabývat stručným náhledem vývoje správní vědy a vztahem k ostatním vědním disciplínám. Probere teoretické poznatky z oblasti veřejné správy a státu.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování kapitoly budete umět charakterizovat jednotlivé definice vztahující se k úvodu do teorie veřejné správy. Získáte přehled o vývoji a hlavních okruzích správní vědy. Budete se schopni orientovat se v klíčových definicích týkajících se problematiky teorie veřejné správy jako multidisciplinární vědy.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Právo, správní věda, veřejná správa, stát

1.1 Úvod

Veřejná správa je všeobecně chápána jako souhrn procesů řízených, regulovaných a zabezpečovaných státem, a jeho institucemi zaměřenými na správu a řízení veřejných záležitostí. Tyto instituce pak jednají ve veřejném zájmu, který může být definován jako souhrn všeho co se týká jednotlivého občana, jeho postavení a role ve společnosti. Veřejným sektorem a správou se zabývají různé vědní disciplíny – od politologie, politické ekonomie a managementu až po samostatný obor nazývaný správní věda. Tento obor zkoumá veřejnou správu z více pohledů. (Volek, Přenosil, 2005)

Vzhledem k tomu, že stát poskytuje rámec (veřejné) správě, je na místě si v úvodu této kapitoly tuto skutečnost připomenout prostřednictvím definice základních pojmů z oblasti státovědy.

1.2 Stát a vláda

Pojem stát je často autory interpretován z mnoha úhlů. Obecně lze rozlišit tři základní pojetí:

- Idealistické (G. F. Hegel) – nejširší pojetí státu jako společenství lidí spojovaných určitými sympatiemi neboli „*univerzálním altruismem*“. Toto pojetí v zásadě nerozlišuje mezi institucemi, které jsou čistě státní, a ostatními, které spíše patří do občanské společnosti.
- Funkcionální – zaměřuje se na roli státních institucí, za hlavní funkci je považováno udržování sociálního uspořádání. *Stát je tedy definován jako soubor institucí, jejichž úloha spočívá v zajištění pořádku, bezpečnosti a sociální stability.* Toto pojetí stále slabě rozlišuje soukromé a veřejné (státní) instituce. Každá instituce, která nějakým způsobem udržuje řád a systém (rodina, odbory, církev), je automaticky považována za součást státu.
- Organizační – stát je definován jako aparát vládních institucí v nejširším slova smyslu, tedy jako soubor „*veřejných*“ institucí odpovědných za organizaci sociálního systému financovaných z veřejných prostředků. Toto pojetí zcela jasně rozlišuje mezi státem a občanskou společností. Stát se sestává z řady institucí podílejících se na vládnutí: Veřejná správa, armáda, policie, soudní moc. Toto pojetí umožňuje vysvětlit vznik a vývoj evropských států od poloviny 15. století, jako systémů centralizované vládní moci, které se podřídily všechny ostatní instituce a skupiny, ať již náboženské nebo světské.

DEFINICE A POJEM STÁTU:

Pojem pochází ze slova „*statoo*“ – řád. Existuje několik definic pojmu stát. Problematiku státu řešili myslitelé už v dobách prvních starověkých států, např. Řecko, - Platón a Aristotelés, městské státy „*polis*“, ale také ve středověku (Machiavelli, Hobbes), v novověku (Marx, Ferdinand Peroutka). Moderní termín „stát“ začal v politice používat Niccolo Machiavelli (1469-1527). Za jeden z prvních státních útvarů jsou považovány: Sumerská říše, starý Egypt, Řecko a Řím, Čína a Indie. První státní útvar, předchůdce České republiky, byla Velká Morava – 833.

PŘÍKLADY DEFINIC STÁTU Z POHLEDU RŮZNÝCH AUTORŮ:

Stát je forma organizace lidské společnosti, vyznačující se sdružením obyvatel určitého území v právní celek (Bílý, 2005)

Stát je takové lidské společenství, které si na určitém území nárokuje pro sebe (a to s úspěchem) monopol legitimního fyzického násilí (Max Weber)

Jellinek definuje stát jeho prvky (znaky), ke kterým zařazuje státní území, obyvatelstvo, které toto území obývá (státní národ) a státní moc.

Stát je teritoriální jednotka kontrolovaná vládou a osídlená obyvatelstvem. Vláda státu se nezodpovídá žádné vyšší autoritě; uplatňuje nad svým územím svou suverenitu (vynucuje právo, vybírá daně atd.). Tato suverenita je uznávána okolními státy prostřednictvím diplomatických vztahů a obvykle i členstvím v Organizaci spojených národů (OSN). (Joshua Goldstein)

Stát je organizované společenství lidí, žijící trvale na určitém území. Stát má několik funkcí: vnitřní funkci (státní úřady, ministerstva) a vnější funkci (ohled na mezinárodní právo, zapojení do mezinárodní ekonomiky).

Thomas Hobbes definuje stát jako tzv. společenskou smlouvu mezi jednotlivcem a panovníkem. Dle jeho názoru král přejímá veškerou výkonnou, zákonodárnou a soudní moc, proti které není žádné odvolání.

VLASTNOSTI STÁTU:

- Stát je suverénní. Na svém území vykonává neomezenou moc, stojí nade všemi ostatními institucemi ve společnosti.
- Státní instituce jsou veřejné. Všechny ostatní instituce občanské společnosti jsou „soukromé“. Veřejné subjekty hájí veřejný zájem, subjekty soukromé (rodina, firma, odbory) hájí své vlastní individuální zájmy.
- Stát je územní jednotka. Jurisdikce státu je územně definována a zavazuje všechny subjekty uvnitř státních hranic, ať jsou občany daného státu nebo nikoliv. Na mezinárodním poli je proto stát vnímán (teoreticky) jako autonomní subjekt.

FUNKCE STÁTU:

Základní funkce státu se dělí na *vnitřní* a *vnější*. Mezi vnitřní funkce patří právní, bezpečnostní, kulturní, sociální, ekonomická. Za vnější funkce pak lze považovat funkci ekonomickou ve vztahu se zahraničím, obranou, zahraniční - politickou.

DRUHY STÁTU:

Jednotlivé státy lze rozčlenit dle několika kategorií a hledisek, jedním z možných členění je následující:

Druhy státu lze rozlišit například podle těchto kritérií:

- podle suverenity
 1. svrchované státy
 2. nesvrchované (závislé) státy

- podle způsobu vlády (zdroje moci)
 1. demokratické státy – na principech (nepřímé) zastupitelské, nebo přímé demokracie
 2. nedemokratické
- podle hlavy státu (státní formy)
 1. teokracie
 2. monarchie
 3. republika
- podle způsobu výkonu státní moci
 1. centralizované státy
 2. decentralizované státy
- podle uspořádání státu
 1. unitární stát
 2. federace
 3. konfederace
- podle idejí
 1. národní stát – národ má výsadní postavení (Albánie, Řecko)
 2. občanský stát – všichni občané státu mají stejná práva, bez ohledu na příslušnost k národu (Francie, USA)
- podle složení obyvatelstva
 1. národní stát – většinu obyvatelstva tvoří jeden národ, menšiny téměř nepatrné (Dánsko, Norsko)
 2. státy s národnostními menšinami – obyvatelstvo tvoří většinový národ, ale i významné menšiny (Albánie, Česko, Slovensko)
 3. Státy více národů, typicky federativní – ve státu žijí dva a více rovnocenných národů (Indie, Švýcarsko, USA)

Blíže se analýzou jednotlivých výše uvedených pojmů a definic budeme věnovat v následujících kapitolách.

S problematikou vymezení státu a jeho definicí je nutné neopomenout na pojem *vláda*. **Vláda, kabinet** nebo také **sbor ministrů** (z angl. *government*, britsky také *cabinet*,

americkým výrazem také *administration*), je nejvyšší ústřední orgán výkonné moci. V některých zemích např. ve federaci to může také být nejvyšší orgán státu (např. v Německu). V moderních demokraciích je přesné vymezení její funkce definováno v ústavním uspořádání, liší se podle něj formy vlády jednotlivých zemí.

1.3 Veřejná správa

Veřejná správa je definována jako soubor činností organizovaných a realizovaných v předem stanoveném právním a institucionálním rámci. Je vykonávána výhradně ve veřejném zájmu, úkony veřejné správy jsou stanoveny zákonem. Rozsáhlá a různorodá věcná působnost veřejné správy prakticky vylučuje charakterizovat její funkční vymezení taxativním výčtem. Proto se definuje negativně, tedy čím se nezabývá. Veřejná správa představuje činnosti, které nejsou vykonávány orgány moci zákonodárné, soudní a výkonné.

Správa je záměrná činnost nebo soubor takových činností, která sleduje dosažení určitého cíle. Je vykonávána v určitém organizačním systému a zaměřena na regulaci fungování tohoto systému. Správa bývá někdy označována jako určitý *druh řízení*.

Základní rozdělení správy představuje rozdělení na správu *soukromou a správu veřejnou*. Soukromá správa zavazuje pouze osoby, které jsou ve specifickém vztahu k dané správě. Soukromá správa se řídí principem „*co není zakázáno, je dovoleno*“. Na rozdíl od veřejné správy, pro niž platí „*co není dovoleno, je zakázáno*“. Příkladem soukromé správy je například správa podniková, nebo správa určitého sdružení či jiného subjektu, která nesplňuje znaky veřejné správy.

Veřejná správa je správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Vztah veřejné správy k právu má dvojí povahu. Existuje vázanost veřejné správy právem, a druhý typ vztahu je možnost veřejné správy vydávat právní akty. Právní akty mohou být jak individuální, tak normativní. Normativní právní akty jsou akty regulující záležitosti obecné povahy neurčitého počtu. Individuální právní akty rozhodují o konkrétních právech a povinnostech fyzických a právnických osob v jednotlivých případech. Všechny akty se nazývají správní akty. Pouze některé správní akty jsou současně právními akty (Zimek, 2005).

Jedná-li se o problematiku orgánu veřejné správy, ten potřebuje mít zákonem danou pravomoc a působnost, aby mohl vydávat akty závazné navenek. Zákonem daná pravomoc znamená, že při výkonu své činnosti může používat pouze takových prostředků a forem regulace, které určuje zákon. *Působnost* určuje, v jakých záležitostech mohou orgány veřejné správy svou pravomoc vykonávat. Věcná působnost může být dána jen pro určitou konkrétní záležitost. Např. působnost ve věcech školství, financí apod. Působnost lze určit i jako působnost místní (územní), kterou se stanoví, na jakém území může příslušný orgán vykonávat svou pravomoc. Působnost lze vymežit i časově. Působnost může být výjimečně dána také osobě, např. povahou funkce. *Příslušnost* orgánu veřejné správy představuje určení pravomoci a působnosti v konkrétní záležitosti. Orgán veřejné správy je takový

subjekt, který má určitou organizační samostatnost, není pouze součástí jiného orgánu a má zákonem určenou vlastní pravomoc a působnost.

Jedno z pojetí definice pojmu veřejná správa, je služba veřejné moci. Dle objektů a subjektů, kterých se správa týká, je možné ji vnitřně členit na určité kategorie. V souvislosti s vnitřním členěním veřejné správy dáme v této podkapitole do vzájemných souvislostí pojmy veřejná správa, státní správa a samospráva. Veřejnou správu lze vnímat také jako součást veřejného sektoru (veřejný sektor je pak polem působnosti veřejné správy), nebo jako určitý druh řízení. Nelze opomenout též pojetí veřejné správy jako veřejné služby. Tyto pojmy a definice jsou začleněny do kapitoly pojednávající o správní vědě a teoriích organizace a řízení. (Hendrych, 2014).

1.4 Správní věda

Správní věda je interdisciplinární společenskovední obor, který zkoumá, popisuje a objasňuje obecné i dílčí otázky organizace a činnosti veřejné správy a jejích složek, jednotlivých činností a vztahů mezi nimi. Vzhledem ke zkoumání problémů v interakcích je označována jako věda systémová.

Svémi poznatky poskytuje správní věda konkrétní návody praxi, jak zvýšit racionalizaci fungování, hospodárnost, účelnost a účinnost. Správní věda jako teoretický obor zkoumá veřejnou správu, především její organizaci, funkce, úkoly, formy činnosti, metody řízení, vztahy k okolí, postavení jejích pracovníků a další aspekty. Na základě obecných metodologických postupů (formálně logických, komparativních, induktivních), popisuje poznané jevy a snaží se o postihu obecných zákonitostí a souvislostí mezi nimi. Správní věda také formuluje problémy, kterými by se legislativa i aplikační praxe měly zabývat (Volek, Přenosil, 2005)



KONTROLNÍ OTÁZKY

Tato kapitola se zabývala stručným náhledem na základní definice týkající se problematiky teorie veřejné správy. Jednotlivé podkapitoly se obecně věnovaly problematice státu, veřejné správy a správní vědy. Tato úvodní kapitola je důležitá pro základní pochopení problematiky předmětu.

Definujte pojem stát.

Kdo první použil pojem stát v moderním slova smyslu?

Jaká definice, dle vašeho názoru nejlépe vystihuje podstatu veřejné správy?

KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Najděte v oblasti doporučené literatury (viz sylabus předmětu v IS), další dvě definice státu, které nejsou uvedeny v tomto textu. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu

2 PROMĚNY SPRÁVNÍ VĚDY OD RENESANCE DO SOUČASNOSTI



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V této kapitole se seznámíte se základním pohledem na vývoj správní vědy. Budou popsány jednotlivé vývojové fáze správní vědy ve vztahu k vzniku státu a jejich přeměnu v moderní, demokratický stát.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět vydefinovat fáze vývoje správní vědy. Získáte přehled o vývoji správní vědy. Budete schopni definovat vývoj ve vztahu k současnému systému správy v moderních demokratických státech.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Kameralistika, správní věda, byrokracie.

2.1 Úvod

Dle Matese a Matuly se veřejná (státní) správa jako předmět studia vyvíjel dlouhodobě, a podléhá poměrně dynamickému vývoji i dnes. Základní kameny moderní správy byly položeny zhruba v polovině 17. století, kdy se v Evropě utvářely centralizované státy v čele s absolutistickými monarchy. Tito panovníci měli samozřejmě zájem na organizované a efektivní státní správě, která by jednala v souladu se státními zájmy (ty potažmo představovaly zájmy panovníka). Mezi základní funkce správy patřilo zajištění obrany a vybírání daní. Na vznik fungující státní správy měla vliv i tehdy převládající teorie merkantilismu, která předpokládala aktivní roli státu v ekonomice a jeho zásahy. V průběhu dalších let došlo k posílení role veřejné správy v závislosti na rozvoji právních forem mocenských prostředků (vyhlášky, nařízení atd.), v tzv. policejních státech. Veřejná správa byla ztotožňována se správou státní. Novou fází ve vývoji zkoumání veřejné správy

znamenal konstituování správního práva jako samostatné vědní a právní disciplíny v polovině 19. století.

Správní věda čili teorie veřejné správy je tedy interdisciplinární státovědný a politologický obor, jehož ústředním tématem je veřejná správa (na makro i mikro úrovni).

Z výše uvedeného lze pochopit, že neexistuje pouze jeden přístup ke studiu správy, ale souběžně se spolu s historickým vývojem správy vyvíjelo přístupů více. Za první z nich lze považovat tzv. tradiční přístup, a druhý uznává multidisciplinární pohled. Tradiční přístup upřednostňuje legalistický pohled na veřejnou správu a integruje správní vědu se správním právem. Druhý přístup uznává správní vědu jako samostatnou disciplínu, která je „partnerem“ nauk o státu a právu. Zde je možné hovořit o multidisciplinárním zkoumání veřejné správy. Vědní obory, které mohou být do tohoto zkoumání zapojeny, jsou např. právo, teorie řízení a teorie organizace, psychologie a sociologie.

Právo – obor správního práva, který upřednostňuje studium právních norem upravujících organizaci a výkon veřejné správy.

Teorie řízení a teorie organizace – vychází z poznatku, že správa je druhem řízení se zvláštní charakteristikou a stálou regulační funkcí. Principy řízení a organizace lze v teoretické rovině přenést a využít pro formulaci metod a postupů řízení institucí ve veřejné správě. Zde čtenář jistě najde paralelu s obory studia managementu v soukromé sféře. Jak uvádějí někteří autoři (Matula, 1998, Máša, 2001) z hlediska teorie řízení existují ve veřejné správě specifické rysy v oblasti rozhodování.

Psychologie a sociologie – každé řízení je prací s člověkem, a proto mají ve studiu veřejné správy i tyto vědní obory. Přistoupení věd o člověku umožňuje další pohled na veřejnou správu jako na zvláštní sociální systém s formální i neformální stránkou. (https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=60943)

Lze tedy konstatovat, že správní věda je svou podstatou vědou společenskou, současně však v sobě obsahuje a vykazuje také některé prvky věd přírodních a technických. To souvisí s tím, že veřejná správa v podmínkách svého reálného působení není, a nemůže být předmětem úzce vyhraněného vědního oboru, ale naopak, že vědní disciplína, která má takto veřejnou správu zkoumat, musí vedle společensko-vědních poznatků vyžívat i dalších vědních oborů.

Správní věda nabízí konkrétní návody, jak zvýšit racionalizaci fungování, hospodárnost, účelnost a účinnost. Správní věda jako teoretický obor zkoumá veřejnou správu, především její organizaci, funkce, úkoly, formy činnosti, metody řízení, vztahy k okolí, postavení jejích pracovníků a další aspekty.

2.1.1 PŘEDMĚT A METODY ZKOUMÁNÍ

Správní věda je „reálnou“ vědou, výrazem a výsledkem vědeckého nazírání na veřejnoprávní realitu a jejího vědeckého poznání, výrazem a výsledkem vědeckosti pojetí samotné veřejné správy. Centrem pozornosti správní vědy je tedy systém, struktura a dále pak metody a formy působení správních orgánů. (Hendrych, 2014)

Z pohledu správního práva jsou předmětem zkoumání právní normy upravující výkon správy.

Správní věda tak jako svůj předmět zkoumá organizaci veřejné správy, její vnitřní strukturu, faktickou efektivnost příslušných organizačních systémů a uplatňování organizačních principů, jakož i efektivnost příslušných procesů, realizovaných postupů a využívaných metod působení při vlastním výkonu veřejné správy.

Hlavním posláním správní vědy přitom je zkoumat způsoby zdokonalování veřejné správy. Správní věda se otázkami, které tvoří předmět jejího zájmu, zabývá nikoliv izolovaně, nýbrž v jejich vzájemných souvislostech. Proto o ní platí, že je vědou systémovou, zabývající se jak organizací, tak činností veřejné správy.

Z pohledu správní vědy je předmětem zkoumání správa jako druh nebo součást řízení. Ta není zkoumána jen abstraktně, ale v konkrétních podmínkách a historických souvislostech jako reálně probíhající správní činnost. Jde zde o nalezení souvislostí a popis jevů, které v praxi probíhají.

Metody zkoumání se také liší. Správní právo se soustřeďuje na legalistický, právní výklad správy. Dedukcí se zjišťuje, co je obsahem právní normy, a co z toho v teoretické a praktické (aplikační) rovině vyplývá.

Správní věda využívá při studiu předmětu zkoumání i další metody, zejména metodu komparativní a metodu induktivní. Neřeší pouze, co vyplývá z dané právní normy, ale zkoumá, zda je její obsah realizován, jak je realizován, jaké vyvolává důsledky a přináší případná doporučení pro možné zvýšení efektivnosti, hospodárnosti i účinnosti výkonu správy v praktické rovině.

Správní věda využívá poznatky teorie organizace a řízení, proto autorka textu na tomto místě zařadila stručný pohled na vývoj některých oblastí.

2.2 Byrokracie

Max Weber známý jako představitel sociologie se aktivně zabýval optimalizací organizačních struktur a jejich fungování, zformuloval koncepci byrokracie jako ideální, maximálně efektivní techniky organizace. Byrokracie v oblasti veřejné správy představuje podle Webera odosobnění vyřizování záležitostí (omezení politických a jiných vlivů, zejména lidského faktoru). Slovo byrokracie nemá tedy negativní podobu

současné doby, ale jde o pojem popisující koncepci řízení a organizace. Základní prvky byrokratického systému jako systému řízení tedy jsou:

- rozložení úkolů na jednotlivé úkony, což umožňuje specializaci a dělbu práce
- vytváření regulí a nařízení, které přímo diktují postup práce
- koordinace aktivit prostřednictvím hierarchie příkazů, která je zprostředkována hierarchickou organizační strukturou (známe pojem „organizační strom“)
- nábor pracovníků za pomoci objektivních kritérií – testů
- celoživotní kariéry, postupný systém povyšování a růstu odměn.

V průběhu vývoje moderní společnosti se někteří autoři snažili tento přístup aplikovat také v soukromém sektoru. Je nepopíratelné, že Max Weber ho považoval za ideální, i když opomenul na selhání lidského faktoru. Tato teorie však znamenala první pohled na organizaci, jako ucelený systém a tvoří tak základní kámen následujících pohledů na řízení a organizaci.

Byrokracie jako forma organizace byla mnohokrát podrobena kritice. Nejčastěji se objevovaly následující důvody:

- Vede k nefunkčnosti systému.
- Je to „nelidský“ typ organizace.
- Bez možnosti iniciativ na nižších hierarchických úrovních dochází ke ztrátě dynamiky řízení.

2.3 Kameralistika

Kameralistika představuje specifický produkt středoevropského myšlení, který je blízký merkantilismu, se kterým sdílí ideu aktivní obchodní bilance i ideu silného státu. Oba přístupy jsou si blízké i tím, že kameralisté se rovněž soustřeďují spíše na problematiku praktických otázek a doporučení pro hospodářskou politiku, a méně zřetelná je teoretická dimenze, a to i přesto, že nejvýznamnější kameralisté působili jako profesori kamerálních (politických) věd na univerzitách v Německu a Rakousku. Tradiční označení kamerální vědy bylo souhrnným názvem pro soubor odborných disciplín, jejichž znalost byla vyžadována (vedle znalosti práva) od úředníků zemských komor. Základní struktury tvořily finanční a daňová politika, nauka o živnostech, nauka o důlnictví, obchodu, technologie výrobních oborů apod.

První ze složek se stala na počátku 19. století základem pro vznik tzv. *finanční vědy* a vyčleněním obecnějších otázek pak vyústilo ve vznik národohospodářské nauky v Německu (K. H. Rau, 1792–1870). Vedle mnohem širšího kontextu se kameralistika vyznačovala vyšším důrazem na populační růst, který měl garantovat celkový rozvoj. Především zájmy mocenské (větší a silnější armáda), také tradiční merkantilistický fiskální cíl (více daňových poplatníků), a rovněž hospodářský (vyšší poptávky umožňující růst

výroby). K významným kameralistům 17. století sdílícím výše uvedené zásady, patří např. *J. J. Becher (1625–1685)* a *P. W. Hornigh (1638–1712)*. Další z autorů *W. von Schröder (1640–1688)*, byl při pobytu v Anglii ovlivněn anglickým merkantilismem a *W. Pettym*. *P. W. Hornigh* byl u zrodu rakouského obchodního kolegia v roce 1666, které zakládalo státní manufaktury, stanovovalo ceny na domácím trhu a zabývalo se i regulací zahraničního obchodu. Kamerální vědy v Německu na počátku 18. století pěstoval a k významným představitelům patřil *J. Ch. Dithmar (1677–1737)*, profesor ve Frankfurtu nad Odrou. Nejvýznamnějším představitelem v Německu však byl *Johann Heinrich Gottlob von Justi (1705–1771)*, který položil základy systému státních věd a s jeho jménem je rovněž spojen vznik první katedry kamerálních věd na Thereziánské akademii ve Vídni. Druhou katedru na Vídeňské univerzitě založil *Joseph von Sonnenfels* v roce 1763. *Sonnenfels* byl pověřen vytvořením systému přípravy státních úředníků, a z hlediska dalšího rozvoje ekonomického myšlení neméně významným úkolem přípravy učitelů kamerálních věd pro ostatní univerzity v Rakousku. Když byla založena obdobná katedra v Praze – je spojováno s rokem 1766 (podle např. *A. Bráfa*) nebo 1768 (jak uvádí *G. N. Schnabel* ve svých *Geschichte der juristischen Fakultät an der vereinigten Carl Ferdinandischen Hochschule zu Prag* z roku 1827), byl jejím prvním profesorem *Sonnenfelsův* žák, *Josef Ignác Buček*. *Joseph von Sonnenfels* byl rádcem Josefa II. Jeho vliv je patrný i na postupně se formující myšlení v Českých zemích, a to jak vlivem osobním, tak jako autor třísvazkového učebnicového díla *Základy politických, obchodních a finančních věd (1765)*, které bylo využíváno až do poloviny 19. století jako učebnice na rakouských univerzitách (Dějiny ekonomického myšlení, <https://is.muni.cz/elportal/estud/esf/js08/dejiny/web/bi01.html>).

Bodnár ve své publikaci kameralistiku charakterizuje následovně:

Kameralistika (z lat. camera = komora, hosp. komora) je souhrn poznatků z finanční a daňové politiky státu, živnostenského práva, obchodní politiky a odborných disciplín (technologie hornictví, lesnictví, zemědělství a mincovnictví) určený pro finanční úředníky zemských komor ve středoevropských zemích, zejména v Německu a Rakousku. První profesura kameralistiky byla zřízena v Prusku v r. 1727, počátky však sahají až do středověku. Kameralistikou byly označovány též jako „*Polizeiwissenschaften*“ – doslovně policejní vědy, správněji však politické vědy. To už ale byla vývojově vyšší fáze kameralistiky, která se utvořila na konci 18. st. v Prusku a Rakousku, kdy podstatným způsobem ovlivnila vývoj sociální statistiky, a její představu o vzdělávání úřednictva ve středoevropských zemích. Kromě nezbytných poznatků o řízení státu zahrnovaly politické vědy i ekonomickou teorii, hospodářskou politiku a finanční vědy. Prvním představitelem politických věd byl *J. Ch. Dithmar*. V Prusku systematizoval politické vědy poprvé *J. H. G. von Justi*, v Rakousku *J. von Sonnenfels*. Podle jeho učebnice se vyučovalo na rakouských univerzitách až do r. 1848. V užším slova smyslu označuje slovo kameralistika systém účetnictví, zavedený rakouským císařem *Maxmiliánem I.* Jeho principem byla jednoduchá bilance příjmů a vydání. Původně nebyly evidovány zásoby ani věcný majetek. Na peníze pohlížela uvedená věda jen jako na prostředek směny a evidovala

jejich oběh. Kameralisté byli placení úředníci, právníky a posléze ekonomicky školení. V převážné většině se zabývali jen optimalizací příjmů a vydání státu daňovou politikou. Někteří však usilovali o aktivnější hospodářskou a finanční politiku a byli blízcí merkantilismu a fyziokratizmu (Bodnár, 1987)

Na tomto místě nechám na vás, milý čtenáři, které vysvětlení kamerálních věd, respektive kameralistiky je vám bližší. Pamatujte, že výše uvedený text slouží pro dokreslení problematiky vývoje správní vědy v této kapitole.

2.4 Shrnutí kapitoly

V této kapitole jste byli seznámeni se základní charakteristikou správní vědy. Jak je již nyní zřejmé, vývoj správní vědy byl ovlivněn mnoha aspekty společnosti a mnoha přístupy jednotlivých autorů.

KONTROLNÍ OTÁZKY



Jaké znáte definice správní vědy?

Dokážete definovat pojem kameralistika?

Co je předmět zkoumání správní vědy?

KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Popište, jaké spatřujete znaky byrokracie ve veřejné správě. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.

3 ORGANIZACE STÁTU, VLÁDA A VÝKONNÉ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Tato kapitola pojednává okrajově o možné organizaci jednotlivých států. Dále se v rámci kapitoly seznámíte s typy vlád a druhy státního uspořádání, které navazují na výkonné orgány státu státní správy a územní samosprávy.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět definovat základní pojmy v oblasti organizace státu. Získáte základní znalosti o jednotlivých typech státního uspořádání v návaznosti na výkonné orgány státní správy. Budete schopni rozlišit pojmy vláda, organizace, státní správa.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Vláda, organizace, státní správa, úřad.

3.1 Úvod

Veřejná správa funguje uvnitř určitého systému. Tento systém chápeme jako systém složený z prvků a strukturu systému, což je způsob, jakým jsou vztahy mezi prvky a částmi systému organizovány.

S uvedeným souvisí také pojem organizace, který lze chápat z několika hledisek, jimiž je např. organizace jako:

- sociální jev – koordinace společných aktivit za účelem dosažení předem určeného cíle,
- lidská činnost – uspořádání prvků a vztahů s cílem zajistit stabilitu a fungování (systému).
- instituce – výsledek organizování.

Organizace je ale také:

- Výraz jednoty uspořádaných a navzájem spojených částí
- Nositelka nějaké činnosti, ucelená jednotka, cíleně orientovaný sociotechnický systém

- Soubor základních procedurálních pravidel, která vytvářejí rámec pro správní činnost
- Vědomě utvářená činnost

3.2 Organizace a veřejná správa

Psychologie a sociologie vnímá veřejnou správu jako zvláštní sociální systém s formální i neformální stránkou. Organizace dělíme podle typu vnitřních vazeb právě na dvě základní skupiny – organizace *formální* a *neformální*.

Formální organizace má jasně danou pevnou strukturu (hierarchii), je formalizována pravidly v rozhodování. Existují v ní sféry vymezené činnosti, působnosti a pravomocí jednotlivých složek např. ve veřejné správě jsou to zejména zákonné právní předpisy, nařízení a interní akty. Ve formální organizaci jsou zavedeny formální komunikační kanály a způsoby komunikace např. stížnosti

Neformální organizace je charakteristická tím, že vztahy vznikají bez ohledu na formální pravidla. Formování je výsledkem existence neformálních autorit. Existuje v ní i neformální komunikační kanál a síť zajišťující přísun informací, a to i těch formální cestou nepřístupných. Neformální organizace může fungovat a existovat na horizontální i vertikální úrovni.

Dle klasického modelu je veřejná správa formální organizace, uvnitř které se vytváří, zanikají a fungují neformální organizace – ty ovlivňují její činnost. Formální organizace tohoto typu je uspořádána na principech vertikální centralizace, tedy subjekty z vnějšího prostředí se dostávají do styku pouze s nižšími stupni organizačního uspořádání (úředník na přepážce apod.). Tyto stupně realizují rozhodnutí přijatá v centru.

Organizace veřejné správy představuje složitý systém, jehož funkcí je naplňování politiky státu a územních celků. Institucionálně jde pojmout tento systém jako soustavu správních orgánů, které vykonávají správní činnosti. Tyto správní orgány mohou mít všeobecnou působnost a svou činností tak zahrnovat veškerou oblast správy, nebo mohou mít zvláštní (dílčí) působnost, a mohou pak vykonávat správní činnost pouze v rámci určitého věcně vymezeného odvětví správy.

ORGANIZAČNÍ PRINCIPY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ:

Organizační principy jsou v podstatě zásady používané při budování organizačního systému a podsystémů. Jde o určitá pravidla, podle nichž lze správu členit a vystavět tak, aby při dodržení všech vazeb hierarchického systému byla schopná plnit své cíle a úkoly, a to vše v rámci legality a legitimacy. Níže jsou uvedeny jednotlivé principy, které jsou

v protikladných pozicích. V praxi dochází ke kombinacím jednotlivých principů a nelze proto takřka v žádné organizaci najít čistý model jednoho principu.

- územní, věcný, funkční
- centralizace a decentralizace
- koncentrace a dekoncentrace
- monokratický a kolegiální
- volební a jmenovací

PRINCIP ÚZEMNÍ, VĚCNÝ A FUNKČNÍ

Podle tohoto principu mají správní orgány vymezenou působnost a kompetence podle územního, věcného a funkčního hlediska.

Územní princip je charakterizován tím, že působnost správního úřadu je určována územním hlediskem, které vede k soustředění převážné nebo veškeré části správní agendy v určitém územním celku do jedné správní organizační jednotky, kdy kritériem je administrativní členění státu.

Věcný (odvětvový) princip je charakterizován tím, že kritériem vymezení působnosti je u tohoto principu obsah agendy. Jeho uplatnění znamená, že jsou zřizovány orgány správy pro jednotlivá odvětví činností. Výhodou tohoto principu je možnost specializace a snazší koordinace správy uvnitř určitého odvětví.

Funkční princip je charakterizovaný tím, že kritériem je vymezení konkrétních činností daného orgánu. Takovým vymezením je opět umožněna specializace na konkrétní problematiku a výhodou je vysoká koncentrace na řešenou oblast a vysoká odbornost.

PRINCIP CENTRALIZACE A DECENTRALIZACE

Tento princip vyjadřuje stupeň soustředění nebo rozdělení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti (stupeň delegace).

Centralizace označuje soustředění rozhodovacích funkcí u ústředních orgánů. To lze docílit dvěma způsoby a to, když centrální složka má výhradní právo rozhodovat, kdy právo rozhodovat mají rovněž i nižší složky, musí se však přesně řídit podle regulí a směrnic vydávaných centrem. Stupeň centralizace se snižuje delegováním pravomocí a odpovědností na nižší složky. Delegování představuje přenesení pravomocí a odpovědností na nižší složky organizace. Delegující se přitom nemůže zříci odpovědnosti, kterou sám v systému získal, tedy vždy nese odpovědnost za plnění úkolů. Ten, na něhož byla pravomoc delegováním přenesena, se pak odpovídá pouze delegujícímu.

Opačným směrem je princip *decentralizace*. Na nižší složky je delegováno větší množství pravomocí a odpovědností. V případě decentralizovaného uspořádání organizace jsou orgány, na něž byly pravomoci delegovány, nezávislé na ústředí – podléhají pouze doзору ve vymezených oblastech. Příkladem je sama existence samosprávy jako součásti veřejné správy a partnera státní správy. Samostatná působnost samosprávy představuje decentralizovaný výkon správy, který podléhá pouze obecným zákonným limitům, a orgány samosprávy jsou při jejím výkonu nezávislé na hierarchicky výše postavené státní správě. Obecně lze říci, že je to přenášení části výkonu VS ze státu na jiné právní subjekty (včetně pravomocí a odpovědnosti), rozhodování na úrovni, která má dostatek informací k dobrému řešení problému + zajištění odbornosti rozhodování, vysoká samostatnost prvků x kontrola hospodaření.

PRINCIP KONCENTRACE A DEKONCENTRACE

Tento princip odpovídá na otázku, nakolik jsou z prostorového pohledu správní činnosti vykonávány jedním nebo více orgány, a to v horizontální a vertikální linii.

V horizontální linii *koncentrace* nebo *dekoncentrace* správy odpovídá na otázku, jak jsou na stejném stupni řízení soustředěny rozhodovací pravomoci. Koncentrace správní činnosti představuje soustředění určité správní činnosti u jednoho orgánu na stejné úrovni (nepodléhají jeden druhému), dekoncentrace představuje opak.

- **Horizontální koncentrace** – veškeré úkoly správy na stejné úrovni do jednoho úřadu
- **Horizontální dekoncentrace** – rozdělení úkolů do více úřadů na stejné úrovni

V případě vertikální linie jde o soustředění, nebo naopak rozdělení činností mezi jednotlivé úrovně správní organizace. Vertikální koncentrace a centralizace mají stejný význam, zatímco vertikální dekoncentrace a decentralizace se liší. Odlišnost je v tom, že při decentralizaci delegovaná jednotka funguje nadále nezávisle a řídí se pouze obecnými právními předpisy. Centrální orgán může pouze kontrolovat dodržování vymezeného rámce, a vztahy zde nemají charakter služební podřízenosti.

- **Vertikální koncentrace** = centralizace
- **Vertikální dekoncentrace** – delegace působnosti na nižší úroveň stejného organizačního systému, nemění se hierarchie

PRINCIP KOLEGIÁLNÍ A MONOKRATICKÝ

Tento princip vyjadřuje složení správního orgánu a způsob přijímání rozhodnutí. Kolegiální princip je typický pro prostředí územních samospráv, monokratický pak pro

státní správu, ta je založena na hierarchických vazbách mezi jednotlivými úrovněmi řízení.

Kolegiální (sborový) orgán je tedy charakterizován jako správní orgán, který přijímá a vydává rozhodnutí, má větší počet členů. Rozhodnutí jsou přijata hlasováním ve formě usnesení. Obvykle se pro platnost rozhodnutí vyžaduje, aby při jednání a hlasování byl přítomen určitý počet členů správního orgánu. To může být prostá většina, určitá kvalifikovaná většina apod.

Monokratický orgán se mnohem častěji objevuje ve státní správě. Správní orgán zde představuje jeden odpovědný zástupce. Princip je v tom, že rozhodnutí vydává jedna osoba. Za výhodu tohoto způsobu organizace lze považovat rychlost a operativnost rozhodování, a také v přímé vazbě na osobní odpovědnost rozhodujícího. Monokratický systém také umožňuje existenci poradních orgánů nebo sborů. Rozhodnutí jsou předpřipravena a diskutována poradci nebo odbornými skupinami, které mohou do jisté míry formovat následné vlastní rozhodnutí vedoucího. Existence těchto poradních sborů však nezbavuje vedoucího odpovědnosti, kterou za své rozhodnutí nese.

PRINCIP VOLEBNÍ A JMENOVACÍ

Tento princip je v podstatě založen na způsobu ustavování do funkcí ve veřejné správě. *Jmenovací princip* je ve státní správě obvyklý, správní orgán je povoláván do funkce rozhodnutím jedné osoby, která je obvykle na vyšší pozici v organizační hierarchii. Stejným způsobem pak může být správní orgán odvolán.

Volební princip představuje způsob, kdy je správní orgán povolán do funkce volbou, a o obsazení funkce tedy rozhoduje více osob. V praxi se tyto dva principy obvykle kombinují.

3.3 Organizace státu

Organizace státu – politicko-právně institucionalizovaný systém realizace státní moci a zajišťování suverenity.

- Stát se od jiných institucí odlišuje politicko-právními znaky
- Zvláštní subjekt působící ve vnitrostátním a mezinárodním prostředí
- Organizačně statická charakteristika – popis organizační struktury
- Organizačně dynamická charakteristika – činnosti a vzájemné působení

Státní správa je ta část veřejné správy, která se uskutečňuje jménem a v zájmu státu. Právě státní správa tvoří samotné jádro veřejné správy a je její klíčovou součástí. Státní správa je realizací výkonné moci státu (od moci zákonodárné se v zásadě odlišuje tím, že zákony jako primární a originární právní předpisy netvoří, nýbrž aplikuje, od moci soudní se pak

moc výkonná v zásadě odlišuje tím, že uvedená aplikace je v případě veřejné správy determinována veřejným zájmem, zatímco totiž pro soudnictví je charakteristická soudcovská nezávislost, veřejná správa je nerozlučně spjata s principem hierarchické nadřízenosti a podřízenosti) (Kadečka, Rigel, 2009).

Státní orgány jsou pak instituce, které mají státně-mocenský charakter, mají pravomoc a působnost. Nemají svou subjektivitu – stát jako subjekt vystupuje skrze ně.

Složení státního orgánu (Základní a rozhodující složky státního mechanismu) může být následující:

Monokratické – rozhodnutí jedince = rozhodnutí orgánu (prezident)

Kolegiální – rozhodnutí kolektivu (parlament)

Odborné – nutná míra odbornosti (soudy)

Laické (prezident, vláda)

Kombinované – soudní senáty (soudci + 2 laikové)

ČLENĚNÍ ORGANIZACE STÁTU:

- Státní orgány, jako jeho základní a rozhodující složky
- Zvláštní složky – policejní a bezpečnostní síly, které jsou zřizovány za účelem bezpečnosti, pořádku a obrany státu
- Státní organizace a státní zřízení – jsou zřizovány za účelem realizace dalších státních funkcí

PŮSOBNOST STÁTNÍHO ORGÁNU A PRAVOMOC STÁTNÍHO ORGÁNU:

Někdy se o pravomoci a působnosti hovoří jako o hmotném právu tedy určité dispozici a prostředky, které má orgán v rukou. Je to důležitá součást právního statutu. Důležité je, jak stanovuje pravomoc a působnost právní předpis.

Pravomoc je typový prostředek, který má orgán k dispozici – vydá zákon, rozhodne o povolení, vyzve k vysvětlení, vezme do vazby (jeho pravomoc je v tom určitém slovese). Okruh činností a právních vztahů v kompetenci správních orgánů nazýváme jejich působností.

KLASIFIKACE STÁTNÍCH ORGÁNŮ:

1. Orgány působící: a) dovnitř (parlament), b) navenek (hlava státu)
2. Orgány lišící se působností: a) věcnou, b) územní, c) časovou, d) osobní, e) funkční
3. Orgány lišící se pravomocí: a) ústavodárné, b) zákonodárné, c) výkonné, d) soudní, e) kontrolní
4. Orgány lišící se vznikem: a) volené, b) jmenované, c) dědičné, d) virilní
5. Orgány lišící se složením: a) monokratické = 1 persona, b) kolegiální = parlament

6. Orgány lišící se funkčním obdobím: a) určitou (parlament), b) relativně určitou (stanovena horní hranice – odchod do penze), c) neurčitou (soudní orgány), d) trvalou (monarcha)

3.4 Vláda

Vláda, kabinet nebo sbor ministrů je nejvyšší ústřední orgán výkonné moci v některých zemích, ve federaci to může také být nejvyšší orgán státu (např. v Německu). V moderních demokraciích je přesné vymezení její funkce definováno v ústavním uspořádání, liší se podle něj formy vlády jednotlivých zemí.

Osoba stojící v čele vlády se označuje různými názvy, jako jsou například předseda vlády, první ministr (nebo premiér či ministerský předseda), kancléř nebo v některých zemích prezident; jsou ale také země, kde prezident stojí mimo vládu, pak se s ním vláda o výkonnou moc dělí.

V zemích s parlamentním systémem (např. Spojené království, odtud tzv. systém westminsterský) vybírá ze svého středu volený zákonodárce a vláda potom musí mít důvěru zákonodárského shromáždění. Často se v těchto zemích vláda usnává kolektivně a požaduje se podpora jednotlivých ministrů pro společně dohodnutou politiku, i když ji třeba před tím při hlasování vlády nepodpořili. V absolutních monarchiích sestavuje vládu panovník, v konstitučních monarchiích je vláda odpovědná parlamentu. V pojetí prezidentského systému (například v USA) je vláda spíše sborem poradců prezidenta, který jmenuje její členy nezávisle na parlamentu. Členové vlády zde obvykle nesmějí zároveň působit v zákonodárném shromáždění. V prezidentském systému tedy lépe odpovídá oddělení moci výkonné od moci zákonodárné podle klasické představy dělby moci. Vláda realizuje svou politiku především skrze zákonodárnou iniciativu (navrhuje zákony), někdy má tuto pravomoc exkluzivně. Dále tvoří sekundární legislativu (podzákoné předpisy). Členové vlády řídí státní správu skrze ministerstva. Vláda je ovšem starší než parlamentarismus a moderní demokratické vládnutí omezené zákony.



KONTROLNÍ OTÁZKY

Jaké znáte druhy státních orgánů?

Vyjmenujte organizační principy veřejné správy.

Vyjmenujte některé druhy státních orgánů a uveďte jejich příklad v podmínkách České republiky?

KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Najděte v historii příklad decentralizovaného systému veřejné správy a popište systém fungování v rámci státu. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Tato kapitola pojednává organizaci státu, státním zřízením a vládě v souvislosti s realizací veřejné správy na určitém území. Studenti v této kapitole prostudovali základní teoretická východiska organizace státu a v dalších kapitolách budou na jednotlivé body navazovat.

4 SOCIÁLNÍ ASPEKTY NOVOVĚKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Uvedená kapitola se bude zabývat sociálními aspekty v průběhu novověké veřejné správy, která souvisí s pojmy, jako je stavovský a parlamentní stát, absolutistický stát, právní a demokratický,

národní a korporativistický stát, autoritářský a totalitní stát a liberální a virtuální stát. Uvedené typy budou v rámci kapitoly popsány v souvislosti s vývojem a výkonem veřejné správy v jednotlivých státech.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět definovat jednotlivá vývojová období veřejné správy. Získáte základní přehled o různém pojetí veřejné správy v souvislosti se státním zřízením. Budete schopni orientovat se ve vybraných obdobích.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Stát, správa, systém, lid.

Vlastní vznik státu jako politicky organizované společnosti, soužití nepříbuzných osob, se projevuje jako postupně prosazovaný monopol výkonu moci (zajištění obrany a spravedlnosti, od počátku s panovnickým prerogativem stanovením absolutního trestu).

V následujícím textu bude okrajově rozebrán systém správy z hlediska sociálních aspektů jednotlivých státních uspořádání.

STAVOVSKÝ STÁT

Stavovský stát je forma monarchie, v níž je státní moc rozdělena mezi panovníka a sněm, v němž zasedají zástupci jednotlivých stavů, tj. zpravidla vyšší (panstvo) a nižší (rytířstvo) šlechty, královských měst (měšťané) a duchovenstva (klérus, kněží). Panovník je vnímán především jako reprezentant státu a vrchní velitel vojsk. Zemský sněm má zákonodárnou moc, právo na svolání zemské hotovosti (armády) a volí panovníka.

Na základě uvědomovaných zájmů privilegovaných skupin se tvoří stavy, které jsou předobrazem moderních korporací a dalších korporativních útvarů. Příznačným znakem stavovského státu je obvyklá nebo přinejmenším počáteční volba panovníka jako předzvěst osvícenského konceptu společenské smlouvy. V této době se také objevuje nový způsob financování správy, a to v návaznosti na rozšíření žoldnéřských armád, přechod na peněžní rentu a dalších sociálně ekonomických změn, které si postupně vyžádaly uvedené. Úvěr byl poskytován již na středověkých městských trzích, mezinárodní obchod vedl ke vzniku směnek a lichva, při níž vysoký úrok vyrovnává riziko ztráty, byla postupně nahrazována pojištěním, jako jakousi obranou agenturou a finančním rezervami. Rozsáhlé finanční operace vyžadovaly tekutý kapitál a mohly být realizovány jen nově vznikajícími bankovními domy.

NOVOVĚKÝ ABSOLUTISTICKÝ STÁT

Současně se zrodem parlamentního či stavovského zřízení překonává roztržičnost feudální správy absolutismus, vyznačující se zvýšeným úsilím o další nebo opětovnou centralizaci moci. Jeho nastolení mohlo být výsledkem zásadního oslabení šlechty, tak nespokojeností stále mocnějších stavů s dosavadní anarchií a bezprávím. Tato forma vlády je často tradičně charakterizovaná ústředním postavením panovníka, hospodářským a politickým centralismem, důležitostí armády a správního aparátu, existencí dvora a státní církve. Časově je pojem absolutismus používán pro období od poloviny 17. století (někdy konce 16. století) do Francouzské revoluce. Panovník soustřeďoval do svých rukou veškerou moc, kterou potom často delegoval na svého prvního ministra (ve Francii to byl např. Richelieu, Mazarin, v habsburském soustátí např. Lobkovic, Vratislav z Mitrovic, Haugwitz, Kounic). Hierarchizovaný byrokratický systém úřadů byl co možná nejvíce centralizován, panovník usiloval o zmenšení moci stavů i měst, o sjednocení právního, politického i hospodářského systému na ovládaných územích. Výrazná byla snaha o omezení různých privilegií jak osob, tak institucí, která byla v rozporu s úsilím o centralizaci státu. Do vysokých úřadů se často dostávali představitelé měšťanských rodin a nižší šlechty, kteří nepředstavovali mocenskou opozici proti panovníkovi (tzv. šlechta talárů). Jedním z projevů uplatňování absolutistických tendencí bylo vytváření armády, stálého vojska, které zajišťovalo panovníkovi mocenské postavení na mezinárodní scéně. Do té doby byla vojska svolávána jen v případě války. Panovníci největších evropských států vydržovali stálé armády v počtu několika set tisíc mužů. Nejvýznamnější aristokraté se v centralizovaném státě shromažďovali u dvora, který byl i mocenským a kulturním středem státu. Přítomnost v blízkosti panovníka zajišťovala dvořanům přístup k úřadům, panovníkovi naopak pomáhala eliminovat jejich vzbouřenecký potenciál, který by mohl vzniknout v regionech. Ke dvoru byli také vázáni mnozí umělci a intelektuálové. Dvůr pomáhal vytvořit obraz panovníka jako mocného vladaře jak dovnitř státu, který ztělesňoval, tak i navenek, kde měl budit respekt ostatních vládců. Potenciální odpor církve si panovník pojišťoval jejím začleněním do státního aparátu. Nejvýraznější byla tato situace v protestantských zemích (např. Dánsko), výrazně se projevovala i v katolických zemích (např. ve Francii), kde panovník zasahoval do jmenování biskupů, nebo do zveřejňování papežských prohlášení a encyklik. Jistou formou vlády je tzv. osvícenský absolutismus. Osvícenský monarcha

vydržuje dvůr pouze v nejnужnějši, okleštěné podobě. Omezuje vliv církve i šlechty. Stát je výrazně byrokratizovaný a panovník se označuje za jeho prvního služebníka. Modelem uplatňování osvícenského absolutismu bylo Prusko krále Friedricha II. nebo Rakousko Marie Terezie a Josefa II.

PRÁVNÍ A DEMOKRATICKÝ STÁT

Právní stát je stát, který je vázán svým právem, včetně mezinárodních závazků, které přijal. Idea právního státu, který je vázán svým právem, a kde tedy vládne právo jako závazný regulativ pro výkon státní moci, proběhla v průběhu historicky dlouhého období své formulace změny jak myšlenkového obsahu, tak i rozsahu a struktury základních principů (zásad), které lze považovat za podstatné charakteristiky právního státu. S myšlenkou vlády práva se setkáváme již od starověku. Hlavním zdrojem myšlenek všeobecného panství zákonů bylo starověké Řecko – naturalisté, Platón, Aristoteles, i některé římskoprávní koncepce. Koncepce moderního právního státu se začíná formovat v 18. a 19. století. Dnešní koncepce právního státu se dotváří až v průběhu 20. století. Tato koncepce se formovala především na základě a v interakci myšlenkových směrů, které ovlivnily konstituování jejích základních východisek: liberalismu, přirozenoprávní teorie, teorie společenské smlouvy, konstitucionalismu. Demokratický stát v podstatě z právního státu vychází. Je třeba si však uvědomit, že po období temného středověku se na počátku novověku demokracie objevuje nejdříve v bohaté koloniální Anglii, která se postupně přetváří z monarchie v konstituční monarchii. V druhé polovině 18. století vzniká demokracie ve Spojených státech amerických, byť ve smyslu republikánství. Demokratickým étosem byly živeny i některé proudy Velké francouzské revoluce. V průběhu 19. století vznikají z těchto zdrojů novodobé liberální demokracie po Evropě, pro něž jsou zcela novými znaky jednak zastupitelský systém, jednak liberální výdobytky plného osvobození lidí z poddanství a z moci feudální aristokracie. Během druhé poloviny 19. století a v prvních desetiletích 20. století dochází ke stále většímu rozšíření osob oprávněných volit až po zásady dnešního všeobecného volebního práva, které vylučuje již jen osoby např. nezletilé, nesvéprávné nebo cizince. V době mezi dvěma světovými válkami dochází k selhání demokracií v řadě evropských států jako např. Itálie, později Německo, Španělsko, Portugalsko a četné další. Před druhou světovou válkou patřilo Československo k nejvyspělejším světovým demokraciím.

NÁRODNÍ STÁT

Systém národních států se v Evropě začal konsolidovat po podepsání vestfálského míru. Vývoj souvisel s přesunem legitimacy z konceptu dynastické suverenity běžné ve středověku v teritoriální suverenitu. Národní stát nebyla jediná možná forma politického uspořádání. Konkurenčními historickými uskupeními byly zejména říše a městské státy. Koncept národního státu se vyvíjel spolu se vznikem nacionalistické ideologie v devatenáctém století. Mezníky se stalo sjednocení Německa a sjednocení Itálie. Obecně docházelo k formování národních států a změn dosavadních hranic, spolu s rostoucí či jinak se měnící podobou národního uvědomění populace. Historie ukazuje, že jde o oboustranný

proces. Je možné jak formování států na základě mocenských požadavků národa (například Itálie či Německo) tak formování národa a národního uvědomění na základě existence daného státu (Například Spojené státy americké, Francie či Čína).

KORPORATIVISTICKÝ STÁT

Korporativismus (it. corporativismo, lat. corporatio – sdružení) je od pluralismu odlišná forma reprezentace zájmů, založená na spolupráci jednotlivých společenských vrstev či skupin. Také to je organizace státu na profesním principu. Vyskytuje se zde omezený počet hierarchicky uspořádaných monopolních organizací (korporací), které při vyjednávání se státem při dodržování základní ideje lidské pracovní sounáležitosti zastupují zájmy svých členů a současně se podílejí i na uskutečňování státní politiky. Korporativismus předpokládá omezený počet nekonkurenčních organizací s povinným nebo polopovinným členstvím v nich, členství je profesně organizováno podobně jako u středověkých cechů. Tyto korporace, působící často paralelně s parlamentem, jsou kontrolovány a usměrňovány státem.

LIBERÁLNÍ STÁT

Liberalismus (latinsky liber svobodný, liberalis svobody se týkající, svobodomyšlný) je politický směr nebo také filosofický pohled, který stojí na tom, že svoboda je prioritní politická hodnota. Tato ideologie původně vznikla v 17. století v Anglii a má kořeny v evropském osvícenství. Základní hodnotou liberalismu je svoboda. Tím se liší od zbylých dvou demokratických politických názorů (konzervatismu i socialismu). Stejně jako ony je však v protikladu k totalitarismu. Od anarchismu se liberalismus odlišuje tím, že stát považuje za nutný k ochraně svobody. Liberalismus usiluje o maximální svobodu, a to jak osobní, tak i ekonomickou, náboženskou a politickou. Počátky liberalismu sahají do osvícenství, vzniku svobodného pohledu na svět a jeho uplatnění ve filozofii a politice. Liberalismus chce osvobodit společnost od ideologií, které se snaží obhajovat nutnost nesvobody (příklad: „vše jest od milosti boží“). Základem jeho politické filozofie je individuum, občan, který má co největší svobodu. Svoboda je podle liberálního přesvědčení základem společnosti, na němž stát, politika a hospodářství spočívají a který stát chrání. Kde začíná osobní svoboda, končí státní moc, která může zakročit, jen když je porušena svoboda osobní.

VIRTUÁLNÍ STÁT

Profesor Richard Rosecrance z Kalifornské university v Los Angeles, hovoří o teorii formování nového národa na světové scéně, tvrdí, že: Rozvojové země, jejichž jádrem ekonomiky jsou stále zejména produkty pocházející z půdy, touží stále po územích. Ale tam, kde produkty pocházející z půdy již nedominují tržním a silovým vztahům, vzniká nový typ státu tzv. virtuální národ, tj. národ založený na mobilním kapitálu, pracovní síle a informacích. Virtuální stát je politická jednotka, která redukovala svou produkci spojenou s územím a představuje logický důsledek osvobození ze závislosti produkce na půdě.

Virtuální státy a jejich spojenci usilují místo o získání území o dobytí světového trhu. Ve své ryzí formě, tj. ideálním modelu, ke kterému mnoho národů směřuje, virtuální stát přináší možnost zcela nového systému světových politických vztahů. V minulosti, kdy válečné konflikty a touha po získání území určovala mezinárodní vztahy, hlavním tokem mezi státy byly jejich armády. Toky budoucnosti budou převážně ekonomické – kapitál, technologie, pracovní síla a informace. Na dlouhodobém horizontu schopnost přístupu a kontroly těchto toků nahradí kontrolu nad územím.



KONTROLNÍ OTÁZKY

V jaké formě státního uspořádání se objevuje tzv. kult osobnosti?

Ve kterých státech byl zneužit koncept nacionalismu? K čemu to vedlo?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Na základě vašeho názoru napište, proč je důležité prosazovat principy právního a demokratického státu. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Tato kapitola se zabývala vymezením základních mezníků vývoje organizace jednotlivých států. Cílem kapitoly bylo přiblížit vývoj jednotlivých vývojových etap v prezentaci na příkladech států, kterých se uvedené přístupy bezprostředně týkaly.

5 INSTITUTE A ORGANIZAČNÍ STRUKTURY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V této kapitole se seznámíte definicí a pojmem instituce v souvislosti s veřejnou správou. Kapitola dále pojednává o možnostech organizačních struktur ve veřejné správě a jejich aplikacích v rámci různých systémů.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět vysvětlit pojem instituce ve vztahu k veřejné správě. Získáte základní znalosti organizačních strukturách ve veřejné správě. Budete schopni definovat základní přínosy a nedostatky jednotlivých organizačních modelů.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Organizace, instituce, model, řízení.

5.1 Instituce

Instituce pochází z lat. instituce, ustanovit, zřídit. V sociologii znamená obecně praktikovaný, schvalovaný a předávaný způsob jednání a vztahů. Působí jednak jako mechanismus sociální kontroly a udržování sociálního řádu, ale také jako vzor jednání, který ulehčuje život a usnadňuje spolupráci. V jiných vědách a v běžném slova smyslu se institucemi často míní také organizace, to jest více méně trvalé a účelové společenské útvary s jasnou hranicí, členstvím, vnitřní dělbou činností a tak dále. V sociologii se ovšem obojí většinou odlišuje: „Instituce je způsob, jak lidé v dané kultuře dělají nějakou věc, organizace je způsob, jak při tom svoji činnost koordinují.

Úřad je státní nebo veřejnoprávní institucí zřízený orgán za účelem výkonu úřední činnosti, kterou vykonávají konkrétní příslušné úřední osoby (Hendrych, 2001). Úřední osoby z pravidla úředníci vykonávají úřední činnost jako služební povinnost. Každý úřad má jasně vymezené vztahy k jiným úřadům a definované pravomoci. Úřad může být chápán jako organizační jednotka a lze vymezit nejméně tři možné pojetí úřadu v rámci systému správní vědy.

1. Zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny některé organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy (*funkční pojetí*). Toto pojetí se dá vyjádřit z hlediska správy

- jako vykonávání úřadu nebo jako ustavení do úřadu (prezidenta, ministra, přednosty, hejtmana).
2. Je to obecné označení organizační jednotky, které je přikázána určitá věcná a územní působnost a pravomoc (*institucionální pojetí*).
 3. soubor osob přidáný orgánu na pomoc při výkonu jeho úřadu (funkce) a tvořící z pravidla organizační jednotku (pojetí *pomocného útvaru*) bez pravomoci vydávat nařízení nebo správní akty (například Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády apod.). (Hendrych, 2001)

5.2 Organizace

Organizace se vnitřně člení na útvary, které mohou být členěny na *lineární*, *štábní* a *pomocné*. Lineární (liniové) útvary vykonávají hlavní činnost organizace a mají za její výsledky odpovědnost. Jejich aktivity jsou obráceny navenek směrem ke klientovi, tedy například k občanům.

Štábní útvary představují obvykle odborné štáby (sbory) a zajišťují odbornou podporu lineárním útvarům. Příkladem mohou být finanční, vzdělávací či personální odbory. Jde o útvary, jejichž činnost je obrácena směrem dovnitř organizace. Pomocné útvary lze pojmenovat jako servisní. Tyto útvary zajišťují obslužné činnosti pro lineární a štábní útvary. Většinou jsou tyto útvary postaveny do role technické podpory, jako například odbory a oddělení dopravy, údržby, zásobování, ediční středisko apod. Mnoho autorů definuje vztahy mezi lineárními a štábními útvary. Často se stává, že štábní útvary mnohdy překračují svou roli a snaží se ovlivňovat hlavní činnost organizace. Liniové útvary zase nevěnují dostatek pozornosti podkladům a odborným názorům štábních útvarů při rozhodování. Tato nespolupráce je v praxi mnohdy předmětem sporů a její řešení je možné pouze vhodným nastavením organizačních vazeb a přesným vymezením pravomocí jednotlivých útvarů správního orgánu a jasnou hierarchickou formou.

MŮŽEME TEDY KONSTATOVAT, ŽE:

V organizacích veřejné správy se vytváří tzv. organizační modely. V současnosti se uplatňuje hierarchický, participační a konzultativní typ.

Nejčastější je tzv. **hierarchický typ**. Mezi jeho charakteristické rysy patří např. soustředění působnosti a rozhodovací pravomoci u vyšších orgánů (tzv. pyramida řízení), vertikální uspořádání organizační struktury, vysoká dělba práce a specializace, vysoká míra formalizace pracovních postupů a oprávnění.

Základní modely, v nichž se hierarchický typ uplatňuje:

- liniový model – přímá nadřízenost a podřízenost,
- štábní model – liniový model je doplňován o štábní orgány poskytující služby (např. sbory konzultantů),

- pružný organizační model – spojení různých specializací, jejich řízení a koordinaci provádí jeden nadřízený článek.

V rámci organizace se jednotlivá místa člení na:

- lineární útvary – zabezpečují vlastní činnost, pro kterou byl příslušný orgán ustaven, činnost je obrácena navenek, poskytují služby občanům,
- štábní útvary – odborné štáby, poskytují služby jiným útvarům, působí dovnitř příslušného orgánu,
- pomocné (servisní) útvary – poskytují ostatním složkám hmotné a nehmotné služby (např. dokumentační a provozní oddělení a údržba).

Participační organizační typ se liší od hierarchického tím, že dochází k podstatně širšímu přenesení úkolů než u hierarchického. Typická je snaha o poskytnutí většího prostoru pracovníkům pro jednání, větší samostatnosti, snaha o zmírnění přetěžování nejvyšších řídicích míst, delegace úkolů a oprávnění, přenesení agendy na nižší stupeň. Často je ale hierarchická struktura ponechána (pravidla o vnitřní komunikaci a vztazích). Byl vytvořen mimo jiné i proto, aby zmírnil nedostatky hierarchického modelu

Možnosti a modifikace participačního modelu:

- Management by Objectives (řízení stanovením cílů nebo požadovaných výsledků) – Vychází z toho, že cíle jsou předem stanoveny a že cesty k jejich uskutečnění jsou věcí příslušných míst
- Management by Expectations (řízení pomocí výjimečných zásahů) – pracovním místům je vymezen prostor pro samostatné jednání a rozhodování, ale vedoucí si vyhrazuje zasáhnout, kdy uzná za vhodné, rozhodnout ve výjimečných případech
- Management by delegation (řízení pomocí delegace pravomocí) – pravomoc rozhodovat v určitých záležitostech je přesně vymezena a delegována na nižší organizační složky.

Uvedené modely byly vytvořeny převážně pro soukromý sektor, pro veřejnou správu jsou aplikovány pouze v omezené míře, a to především ve sféře poskytování služeb. Ve veřejné správě bývá jejich aplikace spojena především s institutem New management a Public management, které se projevují v moderní demokratické veřejné správě jako reakce na byrokratické období a výkon zprávy minulých let.

Jako doplněk hierarchického typu se používá ve veřejné správě **konzultativní organizační** typ.

Dochází při něm k vytváření komisí, poradních sborů, pracovních skupin a jinak označených orgánů, které posoudí nastolenou otázku nejen z hlediska jednotlivých rezortů, ale i širších struktur. Tyto orgány nerozhodují, ale podávají vyjádření, poskytují konzultace. V praxi obvykle dochází k jejich kombinování, což minimalizuje nevýhody a umožňuje uplatnění výhod každého z nich. (Syróvátková)



KONTROLNÍ OTÁZKY

Definujte pojmy úřad, instituce, organizace?

Jaké organizační modely využívané ve veřejné správě znáte?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Popište, organizační strukturu vybraného úřadu (dle vašeho uvážení). Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Česká veřejná správa je stále charakterizována tradičním hierarchickým modelem organizace, tedy řízení shora dolů. Hendrych (2009) popsal tyto základní znaky hierarchického modelu mezi něž patří:

- koncentrace působnosti a rozhodovací pravomoci u vyšších orgánů
- důraz na vertikální organizační a rozhodovací strukturu
- vysokou dělbu práce spojenou se specializací pracovníků v dílčích oborech veřejné správy
- formalizace pracovních postupů a oprávnění

Hierarchický model je pro svou „stálost“ v systému veřejné správy u nás považován za rigidní, nicméně vlivem nejen sociální ale i politických, ekonomických a společenských událostí prodělává změny, tak aby se více přiblížil veřejnosti. Participační model ve své primární podstatě zajišťuje přiblížení výkonu veřejné správy lidem, tj. přenesení výkonu veřejné správy na nižší úroveň rozhodování (z ministerstva na kraj apod.), ale hierarchickou organizační strukturu může zachovat. V rámci nadřízenosti a podřízenosti je pak omezena kontrola a řízení shora, přenesení působnosti, dolů co nejbliže občanovi vyvolává „větší sepletí aparátu veřejné správy s občany“ (Hendrych, 2009).

6 ÚZEMNÍ ORGANIZACE MODERNÍHO STÁTU A EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola je věnována problematice organizace státu v souvislosti s aplikací organizačních principů veřejné správy. Moderní demokratické státy jsou postaveny na legitimitě a legalitě, která je uplatňována i v rámci jejich organizace. Uvedená kapitola bude popisovat možnosti jak lze jednotlivé moderní demokratické státy a jejich organizace vnímat vzhledem k demokratické společnosti.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět vysvětlit příbuznost jednotlivých přístupů. Získáte základní informace o územní organizaci. Budete schopni rozlišit a definovat rozdíl mezi jednotlivými přístupy a identifikovat je ve svém okolí.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Stát, území, přístup, organizace.

6.1 Úvod

Pojem stát byl a je vnímán a často také interpretován z mnoha pohledů, a to díky vývoji a multidisciplinárním přístupům. Obecně lze rozlišit tři základní pojetí definice státu:

Idealistické (G. F. Hegel) – nejširší pojetí státu jako společenství lidí spojovaných určitými sympatiemi neboli „univerzálním altruismem“. Toto pojetí v zásadě nerozlišuje mezi institucemi, které jsou čistě státní, a ostatními, které spíše patří do občanské společnosti.

Funkcionální – zaměřuje se na roli státních institucí, za hlavní funkci je považováno udržování sociálního uspořádání. Stát je tedy definován jako soubor institucí, jejichž úloha spočívá v zajištění pořádku, bezpečnosti a sociální stability. Toto pojetí stále slabě rozlišuje soukromé a veřejné (státní) instituce. Každá instituce, která nějakým způsobem udržuje řád a systém (rodina, odbory, církve) je automaticky považována za součást státu.

Organizační – toto pojetí definuje stát jako aparát vládních institucí v nejširším slova smyslu, tedy jako soubor „veřejných“ institucí odpovědných za organizaci sociálního systému a financovaných z veřejných prostředků. Toto pojetí zcela jasně rozlišuje mezi státem a občanskou společností. Stát sestává z řady institucí podílejících se na vládnutí: Veřejná správa, armáda, policie, soudní moc. Toto pojetí umožňuje vysvětlit vznik a vývoj evropských států od poloviny 15. století jako systémů centralizované vládní moci, které se podřídily všechny ostatní instituce a skupiny, ať už náboženské nebo světské. (Pomahač, Vidláková)

V souvislosti s výše uvedeným lze identifikovat několik základních vlastností států a to, že stát je:

- *Je suverénní.* Na svém území vykonává neomezenou moc, stojí nade všemi ostatními institucemi ve společnosti.
- *Státní instituce jsou veřejné.* Všechny ostatní instituce občanské společnosti jsou „soukromé“. Veřejné subjekty hájí veřejný zájem, subjekty soukromé (rodina, firma, odbory) hájí své vlastní individuální zájmy.
- *Je územní jednotka.* Jurisdikce státu je územně definována a zavazuje všechny subjekty uvnitř státních hranic, ať jsou občany daného státu nebo nikoliv. Na mezinárodním poli je proto stát vnímán (teoreticky) jako autonomní subjekt.

Stát je tedy jasně vyčleněn z občanské společnosti neboli soukromé sféry. Navíc je vnitřně diferencován, je tvořen více pilíři. Známa je jednoduchá definice tří pilířů státu (státní moci): zákonodárná (parlament či obdoba), výkonná (vláda) a soudní moc. Jedním subsystémem, o který se stát opírá, je pak právě veřejná správa (mezi další subsystémy patří policie, armáda, regionální samospráva apod.).

6.2 Územní organizace státu a moci

Je třeba si uvědomit, že každý, stát je určitým způsobem vnitřně členěn. Nejvýraznější a nejidentifikovatelnější členění je založeno na územním principu a definuje vztahy mezi centrální vládou a místními (regionálními, provinčními apod.) reprezentacemi.

Již v kapitole o členění veřejné správy byly pojmy centralizace a decentralizace definovány. Podívejme se tedy na uvedené pojmy blíže, a to z hlediska organizačního členění. Dělení a vztahy jsou přesně vymezeny a definovány ústavou, a výrazně se stát od státu liší. Z pohledu komparace a deskripce je důležitá míra samostatnosti předaná z centra místní reprezentaci, tedy míra centralizace či decentralizace. Nelze jednoznačně určit, jaká míra centralizace moci je ideální, ale argumenty pro i proti lze shrnout do následujících bodů.

Za obecná pozitiva centralizace (částečné) lze například považovat:

- Národní jednotu, kdy centrální vláda je schopna vyjádřit a reprezentovat zájmy celku lépe než jednotlivé části. Silné centrum představuje záruku, že vláda jedná v zájmu národa jako celku. Slabé centrum vede k rivalitě.
- Uniformitu, kdy centrální moc je schopna vytvořit jednotný zákonný rámec pro celou zemi, a usnadnit tím pohyb obyvatelstva po jednotlivých částech.
- Vyrovnávání pozic, kdy centrální moc je schopna snižovat rozdíly (ekonomické, sociální a jiné) mezi jednotlivými částmi země.
- Rozvoj ekonomiky, a to v případě, že pouze centrální moc je schopna zajistit např. fungování společné měny, kontrolovat daňovou a rozpočtovou politiku s ohledem na zajištění určité míry růstu, a zajistit budování infrastruktury.

Za obecná pozitiva decentralizace lze například považovat:

- Participaci například tím, že regionální reprezentace jsou efektivnější v zapojování obyvatel do rozhodovacího procesu.
- Legimititu, kdy fyzická vzdálenost centrální moci ovlivňuje míru přijatelnosti jejích rozhodnutí obyvateli. Rozhodnutí učiněná na „místní“ úrovni jsou spíše vnímána jako rozumná, lépe reagují na místní potřeby a tím je posílena i jejich legitimita.
- Kontrolu, kdy decentralizace chrání svobodu rozmělněním centrální moci, tvoří protiváhu jejímu možnému zneužívání. Regionální reprezentace kontrolují centrální vládu stejně jako sebe navzájem.

Jak již bylo řečeno, rovnováhu mezi centralizací a decentralizací v rámci státu ovlivňuje široké spektrum faktorů (historických, kulturních, geografických, ekonomických apod.) Vztahy, které rozložení sil definují, jsou určeny ústavní strukturou země. V rámci potřeb předmětu uvádím tři základní formy územně-správního uspořádání státu tedy konfederaci, federaci a unitární stát.

KONFEDERACE

Konfederace je spolek nebo sdružení, zpravidla mezi státy. Podle státoprávní teorie lze konfederaci definovat jako volný svazek států, jehož členské státy zůstávají subjekty mezinárodního práva. Sdružení států je označováno jako spojení dvou nebo několika suverénních států, které je podloženo a uzavřeno na základě mezinárodní smlouvy. Členské státy pak mají vlastní společné orgány, které spravují společné záležitosti, které se zpravidla týkají společné obrany, politiky a diplomacie. Obecně je však konfederace považována za relativně nestabilní strukturu, protože je jedna z nejvolnějších a nejvíce decentralizovaných modelů uspořádání politické unie. Regiony (státy, provincie...) si uchovávají svoji suverenitu. Neexistuje tedy zásadní prvek federativního uspořádání – mimo autonomní regiony musí existovat i autonomní společné centrum schopné vytvářet a organizovat společný řád a systém. Konfederace na národní úrovni jsou vzhledem ke své

nestabilitě pouze ojedinělé. Mezi nejznámější konfederace patří například americká konfederace, severoněmecký spolek nebo německý spolek či Švýcarsko.

FEDERACE

Federální uspořádání je mnohem běžnější než konfederace. Zhruba třetina světové populace žije ve federativně uspořádaných státech. Příkladem jsou USA, Austrálie, Kanada, Švýcarsko, Německo a Rakousko. Základním rysem federace je dělba suverenity mezi centrální vládou a regiony (státy, kantony apod.) Federace je tedy určitým přechodem mezi konfederací (suverenita je čistě na straně regionů) a unitárním státem (suverenita je pouze na straně centra). Unitární stát je přitom považován za určitou „normální“ formu uspořádání státu. Mezi důvody vzniku federací lze považovat např. historické svazky, vnější hrozba či geografické hledisko.

UNITÁRNÍ STÁT

Unitární stát lze považovat za většinové uspořádání současných moderních států. Příkladem může být Česká republika, Itálie, Francie apod. Uspořádání je charakteristické tím, že stát vykonává své pravomoci na celém území přímo prostřednictvím ministerstev a dekoncentrovaných výkonných orgánů. Moc na národní úrovni je soustředěna do jednoho centra a tato moc je většinou ústavně zajištěna. Vztahy mezi centrální a místní úrovní jsou však v praxi stejně složité jako ve federativních systémech. Unitární státy se obvykle vnitřně decentralizují dvěma způsoby, a to přenesením části moci na orgány územní samosprávy a devolucí, což je přechod pravomocí na nižší úroveň podstatně silnější a jedná se již téměř o přechod na federativní systém. S uvedeným také souvisí pojem samospráva, což je vztah mezi centrální vládou a místní samosprávou a je určen politickou kulturou a historickými faktory. Existence samosprávy přitom není vždy jen zajištěno ústavními mechanismy jako u federativních systémů, proto spíše závisí na vyjednávání mezi jednotlivými úrovněmi a politické rovnováze. V ČR je sice právo na samosprávu zakotveno přímo v ústavě, ale úloha a pravomoci samosprávy jsou podloženy pouze legislativními akty na úrovni zákona či vyhlášky, např. zák. 128, 129/2000 Sb. Tyto akty mohou být libovolně měněny Parlamentem na centrální úrovni (a rozsah pravomocí samosprávy tak může být omezen) i bez všeobecného souhlasu. Výše uvedené faktory současně vysvětlují fakt, že stupeň decentralizace se v rámci unitárních států může dosti podstatně lišit.

6.3 Evropský správní prostor

V současné globalizované společnosti existuje stále větší potřeba kontaktu mezi úředníky státní správy členských států a úředníky Evropské unie, požadavky na zpracování a dodržování práva EU (aquis communautaire) spolu s postupným vývojem evropského systému správního soudnictví měly za výsledek sblížení v činnosti jednotlivých národních správ. Toto sblížení bývá nazýváno Evropský správní prostor (EAS – European

Administrative Space). V prostoru EU je vyžadována stále vyšší konvergence ve správní činnosti jednotlivých států. To neznamená, že všude budou vytvořeny stejné orgány či instituce, ale že jejich činnost bude založena na stejných základních principech. K zásadním požadavkům patří zejména princip právního státu a dále otevřenost a transparentnost, odpovědnost úředníků i soudců a efektivita i účinnost v jejich činnosti. Přestože nejsou stanovená pravidla týkající se organizace správy, má EU výrazný vliv na výkon vládní moci v členských zemích. Je totiž oprávněna vyžadovat spolehlivý systém, který umožní začleňovat právo EU do vlastních právních předpisů každého členského státu. Evropský správní prostor bývá někdy definován také jako neformalizované evropské správní právo (neformalizované *aquis communautaire*) a v podstatě přispívá k určité "evropeizaci" národních veřejných správ a správního práva členských zemí EU. Základní kritéria vyplývají spíše z obecně stanovených a uznávaných principů, které musejí členské státy splňovat (např. demokratický stát s fungující justicí a ochrana lidských práv, což vyplývá krom jiného z členství všech zemí EU v Radě Evropy). Státy, které chtějí vstoupit do EU (tzv. kandidátské státy), jsou v průběhu předvstupních vyjednávání vedeny k přeměně a modernizaci své státní správy. Zde je možné připomenout Bílou knihu pro přípravu přidružených zemí ke vstupu na vnitřní trh Unie. Vedle sblížení právních předpisů nových zemí s právem ES je dle uvedené Bílé knihy dalším nedílným požadavkem i existence a účinné fungování institucí, které zajistí aplikaci komunitárního práva a komunitární politiky. Další můžeme uvést ještě Bílou knihu s názvem Evropská vládní moc. Ta definuje snahu členských zemí o tzv. dobré vládnutí, tedy právo občanů na kvalitní správu. (Euroskop, 2005)

KONTROLNÍ OTÁZKY



Definujte přínosy centralistického pojetí státu?

Které státní uspořádání se dnes již prakticky neobjevuje?

Proč vznikl evropský správní prostor?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Popište, jak se vyvíjela historie konfедераčního uspořádání na vybraném státě a proč toto uspořádání zaniklo. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Tato kapitola se zabývala problematikou přístupu organizačního členění jednotlivých samospráv a evropského správního prostoru. V kapitole byly vysvětleny pojmy jak federace, konfederace či unitární stát ve vztahu evropskému správnímu prostoru a státní organizaci.

7 MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SPRÁVA



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V této kapitole budete seznámeni s definicemi místní a regionální samospráva. Budete schopni se orientovat v základních principech a organizačních strukturách, které se uvedené problematiky týkají



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět definovat problematiku místní a regionální správy a identifikovat její přínosy. Získáte rámcový přehled o správě na regionální a místní úrovni. Budete schopni orientovat v jednotlivých vývojových fázích vzniku regionální a místní správy.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Správa, region, místní správa, občan.

Průcha ve svém článku s názvem „*K otázkám organizace současné místní a regionální správy*“, konstatuje, že současný stav místní a regionální samosprávy je v našich podmínkách výsledkem bezprostředně předchozího reformního vývoje ve veřejné správě, započatým po přelomu 80. a 90. let uplynulého století. Místní a regionální správa, jakožto územní správa, je výrazem skutečnosti, že veškerou veřejnou správu zpravidla nelze logicky realizovat pro celé území státu z jednoho místa, tj. z centra, a proto je výkon veřejné správy úroňově strukturován, a to vždy v návaznosti na konkrétní územně správní členění státu. Navíc platí, že při výkonu veřejné správy je v určitých otázkách třeba zohledňovat místní podmínky a potřeby, což souvisí z rozhodující míry s příslušným podílem samosprávy, čemuž dále již historicky koresponduje také dualismus veřejné správy s rozdíly a možnostmi koexistence územní samosprávy a územní státní správy. (Průcha)

SAMOSPRÁVA

Vymezení pojmu samospráva otevírá dvě základní roviny chápání a zkoumání. Samosprávu lze chápat jako činnost svazků územní samosprávy. Nebo samosprávu můžeme vnímat jako zájmovou samosprávu, kterou můžou vykonávat různé zájmové komory, např. advokátní komora, lékařská komora atd. Oběma rovinám je společný jeden znak a to, že stojí v protikladu státní správě a jsou závislé na úrovni její decentralizace.

Rozlišují se dvě základní pojetí samosprávy – *politické* a *právní*. Politické pojetí samosprávy vyjadřuje organizační princip veřejné správy, a to spoluúčast občanů na výkonu správy. Právní pojetí samosprávy znamená, že výkon veřejné správy přísluší objektu odlišnému od státu a že samospráva se uskutečňuje relativně samostatně na státní správě. Toto chápání samosprávy staví samosprávu do protikladu ke státní správě, tzn., že samospráva a státní správa tvoří dvě základní složky veřejné správy (Filip, Svatoň, Zimek: Základy státovědy, Brno, 1997, str. 362)

Samospráva je vlastností určitých subjektů společenského a státního života. U těchto subjektů můžeme definovat tyto základní znaky:

- samostatnost a nezávislost na jiných subjektech moci světské nebo církevní,
- rovnoprávnost se subjekty stejného řádu,
- existenci skupinového zájmu reprezentovaného samosprávou,
- takové vnitřní uspořádání subjektů, které umožňuje jejich jednotlivým prvkům (osobám fyzickým a rovněž právnickým), podílet se na přijímání, popřípadě realizaci a kontrole rozhodnutí buď přímo, nebo prostřednictvím zástupců,
- existenci ekonomické základny samosprávného subjektu, vázanost právním řádem státu při existenci vlastní normotvorby (Filip, Svatoň, Zimek: Základy státovědy, Brno, 1997, str. 328).,

Na základě oblastí zájmů dochází k diferenciaci samosprávy. Samosprávné subjekty bychom mohli rozdělit do dvou skupin. Do první bychom zařadili instituce nezávislé na státu a vznikající sdružením fyzických osob – obyvatel, členů. Tyto instituce ještě dále můžeme rozdělit na:

a) přirozeně vzniklé – sem patří zejména obce, které představují sdružení obyvatel na základě historického osídlení určitého území, příslušnost vzniká většinou narozením, ale i dobrovolnou volbou místa trvalého bydliště;

b) samosprávné sdružení působící uvnitř státních i nestátních institucí – podniků, škol apod. členové těchto institucí do nich vstupují na základě určitého projevu vůle, i když ne vždy zcela svobodně – například vytvoření třídy podle abecedy. Samosprávnost jejich působení spočívá v rozhodování určitých společných záležitostí nezávisle na vůli orgánu této instituce;

c) sdružení vznikající povinně na základě příslušnosti k určité profesi – např. lékařské, advokátní komory, které fungují v některých zemích jako nestátní samosprávné instituce;

d) sdružení vzniklá na základě svobodné vůle občanů – členů takto vzniklých organizací nebo institucí – spolky, družstva, fondy, ale i ad hoc vzniklé samosprávy například čekatelů na automobil.

Druhou skupinu samosprávných institucí vyššího řádu tvoří takové sdružení, jejichž základním článkem jsou zejména právnické osoby nebo organizace (svaz obcí, svaz družstev, politická strana, společenská organizace. V těchto totiž sledujeme vedle nezávislosti na státních orgánech nebo orgánech státních institucí také druhou kategorii nezávislosti, respektive samostatnosti, a sice ve vztahu k určitému centru (Filip, Svatoň, Zimek: Základy státovědy, Brno, str. 329).

MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SPRÁVA

V podstatě naplňuje princip decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. Je považována za nejnižší úroveň veřejné správy. Není legislativním pojmem, ale je například zakotvena v Evropské chartě místní samosprávy a Evropské chartě regionální samosprávy. Příkladem rozdělení je např. Regionální samospráva jako samospráva kraje a místní samospráva jak samospráva na úrovni obce.

7.1 Místní samospráva

Místní samospráva hraje v různých evropských zemích přední roli při realizaci sociální politiky. Poskytuje také základní služby pro kvalitní život občanů a následně spravuje velké množství veřejných výdajů. Proto je potřebné vědět, jak jsou místní samosprávy uspořádány. Politická a administrativní organizace místních samospráv v různých zemích, které byly analyzovány, má společné určité základní rysy:

1. Obecní politické orgány jsou přirozeně reprezentativní, to znamená, že byly zvoleny v demokratických volbách.
2. Ve většině obecních politických orgánů je určující politický lídr, který je respektován nezávisle na tom, zda tato osoba užívá označení starosta. Tento člověk může být zvolen přímo občany nebo členy obecní rady či zastupitelstva nebo může být dosazen centrální vládou. Může mít také větší či menší politickou váhu².
3. Na většině radnic je nejméně jeden manažer místní samosprávy. Velmi obecně řečeno, základní funkce této pozice jsou řídit, koordinovat a dohlížet nad organizací administrativy, radit politikům a uplatňovat kritéria racionality, efektivity a zákonnosti ve využívání veřejných finančních prostředků.

Tyto tři charakteristiky odrážejí základní principy týkající se uspořádání místních samospráv:

- obecní rada musí být zaměřena na vládnutí nebo jinou část výkonné moci,
- jako politický činitel musí na sebe brát roli politického vedení prosazujícího zájmy vlády,
- tento lídr musí mít profesionální podporu.

Kromě těchto charakteristik můžeme vytvořit čtyři „ideální modely“ (formy) uspořádání místních samospráv, kterými jsou:

1. model dominantního starosty,
2. model kolektivního vedení,
3. výborové vedení,
4. zastupitelsko-manažerský model (Mouritzen and Svara, 2002).

7.2 Regionální samospráva

Provazníková ve své publikaci *Financování měst, obcí a regionů* teorie a praxe charakterizuje regionální samosprávu takto. V osmi zemích Evropské unie existují vyšší úrovně územních samospráv nazývané nejčastěji „regiony“. Tyto články představují třetí stupeň územní úrovně ve Španělsku, Francii, Irsku, Itálii, Polsku a druhý stupeň územní samosprávy v České republice, ve Velké Británii a na Slovensku. Během posledního desetiletí byla „regionální“ úroveň předmětem mnoha reforem. Jejich dosah, modalita a stupeň dokončení se však v jednotlivých zemích liší. Například v Portugalsku vládní záměr vytvořit decentralizovaný územní stupeň nebyl realizován. Je podmíněn souhlasem voličů a 63,7 % jich v referendu v roce 1998, na otázku, zda si přejí regionální zastupitelstvo jako volený orgán, odpovědělo záporně. Naopak v Belgii regionalizace došla daleko za územní decentralizaci, a vyústila v roce 1993 k vytvoření federalizovaných entit dvou kategorií, regionů a komunit.

Tendence k regionalizaci se projevují buď:

- vytvořením dalšího článku v rámci veřejné správy;
- nebo rozšířením kompetencí stávajícího.

Za poslední desetiletí byly vytvořeny regionální samosprávy v pěti zemích: v Irsku (v roce 1994), ve Velké Británii (v letech 1998 a 1999), Polsku (v roce 1999), České republice (v roce 2000) a Slovensku (v roce 2002). Vznik nových regionů vychází buď z národních souvislostí – historických a geografických, (např. v Polsku je současné rozdělení do regionů velmi blízké členění před rokem 1946). Ve Velké Británii se regionální politika, označovaná termínem „devolution“, konkretizovala v letech 1998 a 1999 ustavením regionálních rad v Severním Irsku, ve Skotsku a ve Walesu. V jiných zemích (Irsko, Česká republika, Slovensko) bylo vytvoření regionální úrovně dáno (alespoň v počátečních fázích) i tlakem regionální politiky Evropské unie. (Provazníková, 2009)

KONTROLNÍ OTÁZKY



Co je samospráva, charakterizujte její základní znaky.

Proč je dle Vašeho názoru samospráva projevem demokratického principu?

Definujte místní a regionální úroveň na příkladu vybrané země.

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Popište principy demokratické samosprávy ve vybraném státě. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Územní samospráva je prostorově vymezený funkční celek, který je nadán právem sám rozhodovat o svých záležitostech. Příkladem územní samosprávy v České republice jsou obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Tato kapitola měla čtenáře seznámit s problematikou vymezení samospráv a úkolů, které si klade za díl.

8 LIDSKÝ FAKTOR VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola se zabývá popisem lidského faktoru ve veřejné správě. Popisuje formy zaměstnávání, které se obecně v průběhu vývoje jednotlivých veřejných správ formovaly na základě určitých historických a sociálních aspektů. Nabízí nové pohledy na zaměstnance ve veřejné správě a otevírá prostor pro další diskuzi v této oblasti.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět popsat jednotlivé druhy a přístupy zaměstnávání ve veřejné správě. Získáte základní informace o současné pozici úředníků. Budete schopni navrhnout nové oblasti spolupráce organizací veřejné správy v souvislosti se vzděláním úředníků.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Úřad, lidský faktor, veřejná správa, model.

8.1 Teoretická východiska problematiky zaměstnanců ve veřejné správě

Peter F. Drucker hovoří o tom, že lidé jsou největším kapitálem. Je nepopíratelné, že pojem vychází ze soukromého sektoru, nicméně v současné době se striktně vymezená hranice mezi soukromým a veřejným ztrácí (koncepty společenské odpovědnosti, PPP apod.). V odborném manažerském slovníku je lidský zdroj charakterizován jako jeden typ zdrojů, respektive vstupů do produkčních procesů, přičemž se může a nemusí rozlišovat jednotlivce, skupina, organizační útvar nebo celá organizace (management). Například portál BusinessInfo charakterizuje lidské zdroje jako „kvalitní, kvalifikované a loajální pracovníky, kteří jsou základním stavebním kamenem každé úspěšné organizace“. Nicméně je nutné v rámci uvedených charakteristik pojmu lidské zdroje poukázat i na kritiku pojmu, která se objevuje ve spojení se zdroji, za které rovněž byly v ekonomii považovány především zdroje přírodní (ropa, dřevo, železná ruda). Ve spojení se slovem lidský působí pro některé autory jako dehonestující. (Bednář, 2013) M. T. Ciceron charakterizuje úředníka jako osobu, která si má uvědomovat, že „jeho úkolem je představovat obec, chránit její důstojnost a čest, zachovávat zákony, rozhodovat o právu a pamatovat, že toto vše bylo svěřeno jeho svědomí“. Již uvedená definice apeluje na problematiku využívání lidských zdrojů v oblasti veřejné správy a apeluje na náročnost tohoto povolání. Z tohoto důvodu patří personální problematika k elementárním součástem správní vědy a správní politiky, které jsou obecně řazeny pod problematiku veřejné správy.

POVOLÁNÍ ÚŘEDNÍKA

Institut povolání úředníka (zaměstnance) ve veřejné správě a jeho vznik je úzce spojen s prosazováním státních idejí evropských států 18. století, které se konstituovaly na územním principu. Na tomto základě však do vztahu mezi panovníkem a jeho úředníkem se recipovaly určité "lenní závislosti", jako např. věrnost, zvláštnosti mocenského vztahu, které byly vyjadřovány jakýmsi úřednickým étosem a právem. Je to období, ve kterém vzniká byrokracie jako zvláštní povolání. V současné moderní době se veřejná správa stává otevřenější a tím i průhlednější a kontrolovatelnější. Nabývá povahy služby veřejnosti a přestává být chápána jen jako správa vrchnostenská s mocí nařizovací. (Zimek, 2010) S tím je spojena i proměna role zaměstnance veřejné správy. S novou rolí úředníka (oprávněná úřední osoba) veřejné správy je spojen i jeho vztah k politice. Je to vztah rozporný. Přirozeně je veřejná správa realizací politiky státu, obce, kraje či jiného nositele veřejné správy. Z tohoto důvodu si právě proto ponechává význam i v moderním demokratickém státě, a již výše zmíněné vyjádření věrnosti, ale rovněž ve smyslu neutrálního a loajálního výkonu správy ve veřejném zájmu, a to bez ohledu na okamžité složení vládnoucí garnitury. Příkaz takové věrnosti neznamená, že zaměstnanec veřejné správy má být omezen ve svých povinnostech celoživotního povolání, za neodůvodněné privilegium a nerovnost, za zaručený služební postup a za bariéru těm, kdo stojí stranou státního aparátu. Poukazuje se i na snižující se efektivnost úřednického povolání. Jde zejména o anonymitu a izolaci úředníků, udržování nadbytečného úředního tajemství, solidaritu byrokracie navenek, což způsobuje její neprůhlednost a vede k nezodpovědnosti jednotlivých úředníků, popř. i ke korupci, jakož i k průtahům ve vyřizování záležitostí občanů a jiných účastníků správního řízení. Snižující se efektivnost úřednického povolání se dává do spojitosti s tendencí k setrvačnosti a pohodlnosti (což často nebývá pravdou). Bude-li se hledat definici v právním řádu, v České republice ji nalezneme konkrétně v zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o úřednících). Citovaný zákon v tomto případě definuje úředníka jako (ustanovení § 2 odst. 4.) 39 Americký teoretik a filozof managementu. Je považován za zakladatele moderního managementu. Zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností. Přičemž správními činnostmi se pro účely zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů. Následující pojmy služební poměr, státní služba a veřejná služba se váží k výkonu úřednického povolání, a tedy bezprostředně k lidskému zdroji jako takovému.

SLUŽEBNÍ POMĚR

Služební poměr obecně vychází ze zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o smluvní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, kterým je zde stát. Předmětem je pracovní činnost, kterou se státní zaměstnanec zavazuje za plat (nikoliv mzdu) pro zaměstnavatele vykonávat. V České republice je upraven příslušnými právními předpisy, zejména zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě a zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Pracovní

poměr může být uzavřen na dobu neurčitou, případně i na dobu určitou, přičemž po uplynutí této doby končí. Služební poměr zohledňuje určitým způsobem specifické postavení státních zaměstnanců oproti zaměstnancům v běžném pracovněprávním vztahu, resp. pracovním poměru. V tomto vztahu existují různá zákonná omezení zaměstnanců a rovněž také i určitá zvýhodnění (např. se může jednat o zákonem omezené možnosti jeho skončení nebo o specificky upravené odchodné).

STÁTNÍ SLUŽBA

Označení *státní služba* se užívá jen pro zaměstnance státu. Tato státní služba je však užším pojmem než pojem veřejná služba, který se vztahuje i na zaměstnance jiných nositelů veřejné správy. V podmínkách České republiky tak může být rozdíl vyjádřen i tím, že zaměstnanec jiného nositele veřejné správy (např. obce nebo kraje) může mít odlišný právní režim než zaměstnanec státu.

VEŘEJNÁ SLUŽBA

Veřejnou službu jako správní činnost lze pak členit z různých hledisek například dle trvání činnosti, ustanovení do funkce, či způsobu provádění. (Pavlík, Hendrych, Kavěna, 2014)

Jednotliví autoři se obvykle shodují na tom, že jednou z nejproblematictějších otázek ve veřejné správě je lidský činitel. Podle Skulové však, pokud mají principy dobré správy ovládat právně aplikační činnost veřejné správy, musí to být subjektům veřejné správy vždy umožněno vytvořením vhodných právních, organizačních, personálních a dalších podmínek. V tomto rámci jde o vystavení tradičního axiomatického chápání občana jako „klienta“ či „zákazníka“ veřejné správy kritickému pohledu. Skulová upozorňuje na nutnost „zrovnoprávnit“ další obsahovou složku přístupu veřejné správy k jednotlivci jako nositeli veřejných subjektivních práv a reformovat veřejnou službu jako službu občanům.

Obecně můžeme konstatovat, že pracovníci veřejné správy - úředníci - jsou jako skuteční vykonavatelé veřejnosprávních činností těmi, na které v rámci veřejnosprávních aktivit „všechno stojí“. Status úředníka se vyvíjel v průběhu historie veřejné správy v souladu s potřebami a vývojem státu a společnosti. Odrážel historické, politické, ekonomické, kulturní, ale i jiné podmínky jednotlivých států. Průběh vývoje v moderním státě v sobě podle Hendrycha a kol. (2003, s. 429 – 430) reflektoval „**klasická dilemata veřejné správy**“, kdy se jednotlivé legislativní či jiné - především interní - dokumenty, které chtěly regulovat postavení úředníků, snažily řešit dilemata, která neměla a nemají jediné optimální řešení.

V souvislosti s právním postavením úředníků, či zaměstnanců veřejné správy, nebo veřejného sektoru obecně česká literatura používá často pojmenování „veřejná služba“. Vychází tak pravděpodobně především z anglického pojmenování „public service“ a někdy hovoří o „veřejném zaměstnanci“. Například podle Hendrycha a kol. (2003, s. 426) lze definovat veřejného zaměstnance těmito pojmovými znaky:

- a) zaměstnanecký (odborný) poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli,
- b) vykazující určitou trvalost,
- c) spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů;
- d) zaměstnání placené z veřejných prostředků;
- e) legislativa klade více omezení na zaměstnance než v jiných sektorech (Demmke a Moilanen, 2010).

Dnes se podle Hendrycha a kol. vztahuje veřejná služba převážně k právnímu postavení civilních zaměstnanců veřejné správy (v anglické terminologii „civil service“). V některých státech však termín veřejná služba zahrnuje i zaměstnance institucí veřejného sektoru (učitele, lékaře atp.). Speciální právní předpisy většinou upravují postavení zaměstnanců ozbrojených služek (policistů, vojáků, bezpečnostní a informační služby, vězeňské služby apod.).

8.2 Základní modely veřejné služby

Obecně jsou v zahraniční a české správní literatuře rozlišovány dva základní modely postavení úředníků ve veřejné správě (veřejné služby), a to

- a) *kariérní systém (career system)*
- b) *poziční (někdy též „smluvní“) systém (position system)*.

Oba tyto základní systémy se liší svými charakteristikami. Vlastnosti kariérního systému byly historicky spjaty především s kontinentálním evropským správním systémem. Konvergence k pozičnímu systému je přiznávána především pro státy s anglosaskou či americkou správní kulturou, nebo pro státy, které byly zmíněnými kulturami výrazně ovlivněny. V americké praxi je ještě odlišován tzv. *spoils system*.

KARIÉRNÍ SYSTÉM (CAREER SYSTÉM)

Tento systém spočívá na zákonné úpravě služebních vztahů. Tomto systému jde o právně garantovaný trvalý služební poměr a také o garantovaný služební a platový postup. Kariérní systém je koncipován tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání. Noví zaměstnanci jsou do služby přijímáni na nástupní pozice, na začátek své kariéry, v níž jsou postupně povyšováni, splňují-li zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup neboli povýšení. Výhodou tohoto systému je poměrně profesionální, loajální a zkušený aparát. V souvislosti s kariérním systémem se rovněž často hovoří o tzv. „definitivě“. Definitivou se označuje zásadní nevyhovitelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele. Ve své čisté podobě se v současné době uplatňuje pouze v některých státech (např. Belgie, Francie, Německo, Rakousko) a většinou jen pro omezenou kategorii úředníků.

POZIČNÍ (SMLUVNÍ) SYSTÉM, TĚŽ MERITNÍ

Základem tohoto systému je katalog služebních míst. Na každé takto katalogově určené místo se může hlásit jakýkoliv uchazeč, přičemž o jeho přijetí rozhodují pouze jeho schopnosti, ověřované zpravidla ve výběrovém řízení. V „meritním systému“ (merit system) byl původně zaměstnanec povyšován podle svých zásluh, nikoliv automaticky ze zákona. Pro tento systém se později vyvinul termín „poziční systém“ (position system), podle něhož se na určité místo (pozici) přijímal uchazeč, pokud měl pro její výkon požadované předpoklady (myslí se dovednosti, znalosti). Tento systém je v současné době praktikován především v severských zemích (Nizozemsko, Dánsko, Finsko, ale především Švédsko). Zaměstnanecké vztahy se řídí smlouvou a předpisy, které vyjadřují specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Tak jako každý systém má i tento své výhody i nevýhody. Do skupiny výhod je teorií řazena větší pružnost a přizpůsobivost aktuálním potřebám či výkonnost a soutěživost, do skupiny nevýhod pak větší fluktuace zaměstnanců nebo menší stabilita celkového směřování úřadu.

SPOILS SYSTÉM

Systém kořisti (spoil system) byl uplatňován v praxi federálních úřadů USA. Vycházel z předpokladu, že vítěz voleb má právo obsadit místa ve správě svými stoupenci a členy. Prvním, kdo institucionalizoval spoils system byl podle správních historiků prezident Andrew Jackson. Od roku 1840 byl spoils system široce užívaný nikoliv pouze na federální, ale i na státní a místní úrovni. Postupem času byl však nahrazen systémem merit. Reformátoři dosáhli trvalého úspěchu v roce 1883, kdy byl merit system uzákoněn přijetím tzv. The Pendleton Act (The Civil Service Act). Tento zákon postupně přinesl principy jako rovný přístup, přijetí zaměstnanců do úřadu na základě otevřené soutěže a politická neutralita. Systém kořisti“ byl nahrazen systémem merit kvůli svým nevýhodám. Kritizovány byly rozsáhlé personální změny v důsledku povolebního přeskupování politických a vládních sil. Systém veřejné služby se tak stává příliš labilním, lidské zdroje tohoto sektoru nelze dlouhodobě koncepčně formovat. (Ochrana, Puček, Špaček, 2015)

KONTROLNÍ OTÁZKY



Definujte pojmy lidský faktor, veřejná služba?

Jakou pozici měli úředníci ve veřejné správě v historii?

Co je to princip definitivy a kde se objevuje?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Napište svůj názor na výkon úředníků ve veřejné správě. Kde vidíte pozitiva, negativa a možné rezervy. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Současná problematika úředníků a zaměstnávání ve veřejném sektoru je ovlivněno mnoha dalšími faktory, které si kritici i široká veřejnost mnohdy neuvědomuje. Úředník představuje lidský faktor, který stejně ohroženou skupinou jako jakákoliv jiná profese např. ve vztahu k syndromu vyhoření. Uvedená kapitola měla za cíl nastínit problematiku zaměstnávání a lidského faktoru ve veřejné správě. V rámci kapitoly si doporučuji dostudovat další diskutabilní témata v rámci veřejné správy ve vztahu k lidskému faktoru.

9 PROFESNÍ ETIKA A ANTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola je věnována problematice profesní etiky a antikorupčním opatřením, které se profesní etiky bezprostředně týkají. Student se seznámí se základními pojmy jako je etika a korupce. Právě uvedené pojmy jsou v současných demokratických společnostech často diskutovány v negativním slova smyslu. Účelem kapitoly je nastínit uvedenou problematiku nicméně názor na současný stav si musí student vytvořit sám.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět definovat pojmy korupce, etika, morální hodnoty. Získáte základní znalosti o problematice veřejné správy a korupčního jednání. Budete schopni definovat přínosy antikorupčních opatření.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Morálka, etika, korupce, podvodné jednání.

9.1 Etika

Profesní etiky se snaží formulovat etické hodnoty, normy a principy, které budou všichni, nebo většina, považovat za správné a potřebné vodítko jednání. Kritériem správnosti a pravdivosti, je zde jednoduchý souhlas většiny podložený hodnotovou a kulturní tradicí. Zdůvodnění může být individuální.

Etika veřejné správy je žádoucí hodnota či stav, a zároveň souhrn různých opatření usměrňujících činnost ve veřejné správě směrem k žádoucímu jednání (zabránění nežádoucímu chování úředníků, podpora chování a jednání žádoucího). V angloamerické odborné literatuře se můžeme setkat s použitím pojmu integrita úředníka (osobnostní, morální integrita – “čestnost”, “principiálnost”, „odolnost“).

Etiku ve veřejné správě je třeba organizovaným způsobem průběžně podporovat. Etika veřejné správy, nepředstavuje pouhý morální apel. Jde o řadu nástrojů, které pomáhají regulovat a omezovat nežádoucí jednání (zejména korupci jako krajní projev neetického chování), a podporovat jednání žádoucí. Nástroje, které se používají na ovlivňování a minimalizaci různých druhů nežádoucího jednání, se nazývají etická infrastruktura. OECD stanovilo tři základní oblasti:

- kontrola (formalizovaná a institucionalizovaná, ale i ze strany občanů, občan. sdružení, sdělovacích prostředků) – co nejkomplexnější systém, včetně sankcí,
- vedení - „leadership“ (podpora etického chování ze strany politiků a vedoucích pracovníků, etické kodexy, osobní příklad)
- řízení – „management“ (prosazování a kontrola etického chování jako součást řídicí práce, osobního hodnocení, vytváření poradenských center, etických komisí, správný výběr pracovníků).

Ve veřejné správě je otázka etiky jednou z nejcitlivějších a nejdiskutovanějších. Vláda České republiky vnímá potřebu zajištění transparentního výkonu veřejné správy prostřednictvím pravidel pro chování zaměstnanců veřejné správy ve styku se soukromým sektorem.

Význam etiky pro veřejnou správu vyplývá z jejich pozitivních funkcí směřujících k vytvoření:

- Optimálního prostoru pro existenci a život fyzických osob
- Optimálního prostoru pro podnikání (ziskové i neziskové)
- Podmínek pro budoucí přežití budoucích generací
- Veřejná správa obecně má několik specifických charakteristik:
- Nepřináší přímý zisk, může však přinést úplatky
- Zajišťuje relativně stabilizované postavení a plat
- Výsledky práce jsou obtížně měřitelné
- Je silně ovlivněna politickými faktory

Etiku a její praktické využití prosazují např.

- Zákony, normy (včetně kodexů)
- Kontrola a restrikce z jejich porušování
- Výchova k etice
- Informace o chování subjektů

ETICKÉ PRINCIPY

Etické principy lze chápat i mnohem širěji, než jak jsou zachyceny v právních normách, ovšem na rozdíl od právních norem, které jsou převážně závazné a vynutitelné státní moci, etické normy tento aspekt postrádají a vynutit je nelze.

Pro kvalitní výkon veřejné správy je předpokladem **kompetentnost** – dobrá znalost právních předpisů a **transparentnost** vnitřních postupů a všech prováděných operací (jasné vymezení rozhodovacích pravomocí, organizační řád atd.)

Významnou etickou otázkou je možný střet veřejného a soukromého zájmu u zaměstnanců institucí veřejné správy, ohrožující jejich nestranný přístup k věcem či umožňující získat neoprávněný prospěch.

V ČR je tato věc řešena zákonem, který ukládá vybranému okruhu osob ve veřejné správě určitá omezení. Doplnkovou funkci má etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě, přijatý vládou ČR. Etický přístup podporují i mezinárodní organizace jako je např. OECD či Rada Evropy, které kladou důraz především na vytvoření právního rámce boje s korupcí na kvalitu výkonu veřejné správy a na kompetentnost při jejím vykonávání. Mezi hlavní zásady etiky ve veřejné správě lze zařadit 12 zásad v rámci doporučení OECD členským zemím:

- *Požadavky na etiku pro veřejnou správu by měly být jasné*
- *Požadavky na etiku by se měly odrážet v legislativě*
- *Zaměstnancům veřejné správy je třeba nabídnout vedení v otázkách etiky*
- *Zaměstnanci veřejné správy by měli znát svá práva a povinnosti*
- *Politická angažovanost v oblasti etiky by měla posílit etiku jednání u zaměstnanců veřejné správy*
- *Rozhodovací proces by měl být průhledný a volně přezkoumatelný*
- *Měla by existovat jasná pravidla pro styk mezi veřejným a soukromým sektorem*
- *Řídící pracovníci by měli demonstrovat a podporovat etiku jednání*
- *Politika vedení, jeho postupy a metody by měly posilovat etiku jednání*
- *Podmínky ve veřejné správě a její personální řízení by měly podporovat etiku jednání*
- *Veřejná správa by měla mít zavedené adekvátní mechanismy odpovědnosti*
- *Měly by existovat adekvátní postupy a postihy pro případ zneužití pravomoci*

9.2 Korupce

Co lze rozumět pod pojmem korupce? Například mezinárodní organizace Transparency International definuje korupci jako zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny. Základním znakem korupce tedy je, že se někdo zachová nepoctivě při plnění svěřených úkolů vyplývajících z jeho postavení. Podstatou této nepoctivosti je obvykle to, že nějaká osoba zneužije svého postavení (svěřené pravomoci) a nejedná nestranně. Korupční chování lze proto definovat jako odchylku od dodržování právních norem a standardního chování většinové společnosti.

Problematika etiky a korupce spolu úzce souvisí. Korupce je jakýmsi zneužitím pravomoci za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru, jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny. Nemusí mít jen finanční podobu.

- **Nepotismus** – zvýhodňování příbuzných
- **Klientelismus** – protěžování známých

Korupce je jev, který nemá hranice, transakce probíhají utajeně, a nedají se zkoumat běžnými metodami. V ČR se korupcí běžně rozumí **úplatkářství**. V zemích západní Evropy jsou do korupce zahrnovány jevy jako je např.: vydírání ze strany úředníka, politiků, zneužívání postavení a pravomoci či provize z veřejných zakázek.

Existují různé typy korupčního jednání, které se od sebe liší především společenskou nebezpečností. Přehled jednotlivých typů a podtypů korupčního jednání ve veřejném sektoru poskytuje následující tabulka:

Tabulka č. 1 Druhy korupce

I. Malá administrativní korupce	II. Zneužívání veřejných zdrojů
I. 1 Podplácení úředníků	II.1 Zpronevěra veřejných zdrojů
I. 2 Záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace	II.2 Nehospodárné využívání veřejných zdrojů
I. 3 Zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy	II.3 Soukromý prospěch z privatizace
	II.4 Zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek
	II.5 Nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic

Zdroj: Karklins 2002: vlastní modifikace

NEBO TAKÉ KLASIFIKACE KORUPCE:

Podle rozsahu a charakteru korupčního jednání lze korupci dělit na čtyři základní typy:

Banální korupce: drobná korupce běžného člověka, kam můžeme zařadit například poskytování různých dáreků, nezdaněné platby řemeslníkům

Municipální korupce: korupční jednání pracovníků veřejné správy na lokální úrovni

Velká individuální korupce: korupční chování vysokých státních úředníků, politiků a lidí pracujících v podnikatelské sféře

Velká institucionální korupce: korupční jednání, jehož se jednotlivci dopouštějí ve prospěch institucí (politických stran)

Jednodušší dělení korupce je na **drobnou korupci** obyčejných úředníků, policistů a poskytovatelů veřejných služeb. **Velkou korupci** se rozumí rozkrádání a zneužívání veřejných prostředků, prospěchem z privatizace apod.

KORUPČNÍ PROSTŘEDÍ:

Korupční prostředí můžeme definovat pomocí dvou základních přístupů:

Využití veřejné moci v soukromý prospěch (dle Transparency International) lze rozlišit:

- ✓ **Byrokratickou (drobnou/malou) korupci** – týká se spíše každodenního života lidí)
- ✓ **Velkou (politickou) korupci** – např. zneužití veřejných fondů

Využití soukromých prostředků k ovlivňování veřejných rozhodnutí

- ✓ **Vlivová korupce** – subjekt má schopnost ovlivňovat tvorbu základních pravidel hry i bez uplácení veřejného činitele.
- ✓ **Administrativní korupci** – zahrnuje platby veřejným činitelům s cílem změnit způsob realizace stanovených pravidel

Řešení problémů korupce v ČR je jednou z hlavních priorit vlády. Boj s korupcí je dlouhodobý proces vyžadující spolupráci všech složek veřejné správy. V boji korupcí hraje velkou roli spolupráce ČR s mezinárodními institucemi. ČR je členem skupiny GRECO tzn. Skupina států proti korupci založena 1999 Radou Evropy za účelem monitorování souladu států s protikorupčními standardy. ČR je členem od roku 2002.

KONTROLNÍ OTÁZKY



Co je to etika?

Jaké znáte druhy korupce?

Co je to Transparency International?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Najděte si ve svém okolí, obci, úřade apod. etický kodex a popište ho. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Cílem uvedené kapitoly bylo poukázat na profesní etiku a morální odpovědnost, kterou v sobě nosí nejen úředník ale každý člen společnosti. Kapitola nabízela různé pohledy na problematiku etiky a korupce. V neposlední řadě nastínila možné dělení a pohledy na korupci.

10 TECHNOLOGIE VEŘEJNÉ SPRÁVY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola je věnována technologiím ve veřejné správě, a to ať již ve vztahu k samotné veřejné správě jako organizaci, tak ve vztahu k úředníkům a občanovi jako klientovi veřejné správy. Dnešní moderní demokratická společnost si vyžaduje postupy a technologie, které snižují vzdálenost a snaží se o principy participace. Studenti se v této kapitole s touto problematikou setkají.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět definovat prostor pro setkání technologií. Získáte základní znalosti o zavádění technologií do veřejné správy. Budete schopni definovat přínosy uvedených příkladů.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



ICT, veřejná správa, síťování.

Využívání moderních informačních a komunikačních technologií si klade za cíl optimalizovat činnost veřejné správy a nabídnout tak občanům i firmám profesionálnější, rychlejší a srozumitelnější služby. Pro efektivní dosažení tohoto cíle je nezbytné naplnit základní předpoklady v podobě dostatečné vybavenosti organizací veřejné správy informačními technologiemi (ICT), schopnosti zpřístupnit on-line služby klientům, dostatečného počtu úředníků schopných pracovat s náročnými informačními systémy a rozvinutou informační společností, kde mají jednotlivci a podniky přístup k internetu a zcela běžně jej využívají.

10.1 Veřejná správa a ICT

Veřejná správa poskytuje služby, kterých je celá řada. Od těchto služeb se odvíjí i činnosti s jejich zajišťováním spojené. Převážnou část činností veřejné správy spojuje jeden společný jmenovatel – informace. Orgány veřejné správy v zákonných mezích vykonávají celou řadu informačních činností, počínajíce získáváním informací, přes jejich shromažďování, vyhodnocování, ukládání na hmotných nosičích, pozměňování, předávání až po jejich likvidaci. Samotný charakter těchto činností, stejně tak i samotných zpracovávaných informací, je pak velmi různorodý. V situaci, kdy jsou určité informační činnosti vykonávány cílevědomě a systematicky, lze pak o jejich funkčním souhrnu mluvit jako o informačním systému.

ICT představují spojení prostředků informačních (počítače) a komunikačních (sítě, mobilní telefony). Mezi nejvýznamnější představitele ICT, patří Internet, na jehož základě může probíhat celá řada aplikací od základní textové komunikace až po elektronické

obchodování. ICT neustále nacházejí nové aplikace a na příkladu Internetu je možné vidět jejich masové rozšíření do celé společnosti. Černohorský ohledně ICT uvádí, že koncem 90. let začala pátá tzv. Kondratěvova vlna rozšiřováním investic v oblasti informatiky a telekomunikací založených na mikrotechnologiích – tzv. informační revoluce.

E-GOVERNMENT

e-Government představuje transformaci vnitřních a vnějších vztahů veřejné správy pomocí informačních a komunikačních technologií s cílem optimalizovat interní procesy. Jejím cílem je pak rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým uživatelům. Hlavním cílem e-Governmentu je zvýšení výkonnosti státní správy, které by mělo přispět především ke zjednodušení činnosti veřejnosti při styku s veřejnou správou. Cestou k dosažení tohoto cíle je podpora činností správních úřadů při plnění úkolů státní správy a samosprávy vytvořením pravidel komunikačního prostředí odpovídajících charakteru a obsahu úloh plněných státními orgány. (Ledek)

Myšlenka dostupnější, levnější a přívětivější veřejné služby je hybnou silou eGovernmentu. Pro správu věcí veřejných se daří využívat moderních elektronických nástrojů a setkání s úřady se stala díky nim přátelštější. Pro občana se řada služeb veřejné správy zrychlila a je přímo „na dosah“. Základy eGovernmentu byly vybudovány v programovém období 2007–2013 s využitím prostředků ze strukturálních fondů EU. Příkladem jsou např. síť kontaktních míst veřejné správy Czech POINT nebo datové schránky.

Ministersvo vnitra ČR definuje ve své publikaci Veřejná správa v ČR současnou situaci takto: Orgány veřejné správy České republiky na centrální i místní úrovni aktivně spolupracují se svými protějšky z dalších zemí Evropské unie na projektech společného zájmu na podporu jednotného digitálního trhu. Cílem je usnadnit občanům EU jednání s úřady v jiné zemi v různých životních situacích, např. při studiu či hledání zaměstnání. Na internetových stránkách Vaše Evropa nabízí EU svým občanům a podnikatelům informace a rady, jak řešit nejrůznější životní situace a problémy, se kterými se mohou setkat v Evropské unii.

Digitální transformaci veřejné správy členských států má podpořit Akční plán pro eGovernment pro období 2016 – 2020 s podnázvem Urychlování digitální transformace veřejné správy, který byl na evropské úrovni přijat v dubnu 2016. Pomáhá odstranit existující digitální bariéry a brání fragmentaci, která může vzniknout v důsledku modernizace veřejné správy. ČR postupuje v rozvoji eGovernmentu v souladu s tímto dokumentem a spolupracuje s ostatními členskými státy na plnění jednotlivých opatření v rámci pracovních skupin a týmů. Evropská komise umožňuje orgánům veřejné správy i jejich zástupcům, podnikatelům, firmám a občanům, aby se aktivně zapojili do realizace akčního plánu, a to prostřednictvím on-line platformy eGovernment4EU.

KONTROLNÍ OTÁZKY



Definujte e-government?

Definujte přínosy ICT technologií pro veřejnou správu?

Co je to datová schránka?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Kolik je na území současné České republiky tzv. Czech POINT. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.

.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Cílem uvedené kapitoly bylo poukázat potřebu elektornizace a využití ICT ve veřejné správě

11 TEORIE, ŘÍZENÍ A HODNOCENÍ REFORMEM VEŘEJNÉ SPRÁVY



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Tato kapitola je věnována příkladům, jednotlivých reforem v rámci systému veřejné správy jednotlivých zemí. Kapitola má spíše ilustrativní charakter, který podněcuje čtenáře k zamyšlení, zda všechny reformní kroky vedly k demokratizaci a subsidiaritě v pozitivním slova smyslu.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět definovat jednotlivé reformní kroky veřejné správy obecně. Získáte základní znalosti o problematice reforem veřejné správy. Budete schopni definovat přínosy reforem a jejich příklady.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná správa, hodnocení, reforma.

11.1 Základní východiska reforem

Definovat pojem reforma obecně i ve vztahu k veřejné správě se jeví jako velmi problematické. Pojetí reforem je složitý proces, na který se mnozí odborníci dívají z různých hledisek a úhlů. Za reformu se často považuje např. dle Vidlákové „*nejen komplexní změna systému, procesu či organizace, ale často také částečná modernizace nebo jiná zdokonalení*“ (Vidláková, 2000). Další definice hovoří o tom, že: „*Cílem reformy veřejné správy je naplnění určitých kritérií, uplatnění hledisek demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity. Reforma ovlivní proces tvorby a aplikace práva, činnost kontrolních mechanismů, předpokládá se zavedení zvláštní úpravy státní služby a služby v územní samosprávě*“ (Matula, 2001).

Obecně lze reformu definovat jako přeměnu, změnu, úpravu nebo zlepšení v jakékoliv oblasti života, které nemá vliv na funkční základ oné oblasti. Reforma usiluje o zlepšení systému, takového, jak je, nesnaží se ho odstranit jako celek. Reforma je často proces změny nebo přestavby státu a společnosti prováděný státní mocí prostřednictvím legislativních změn. Konečným cílem reformy je posílení a obnovení základů státu, které může mít na společnost vliv kladný i záporný. V závislosti na oblasti dotčené reformou rozlišujeme reformy politické, volební, ekonomické, zemědělské, měnové atd.

I pojetí reforem veřejné správy se výrazně odlišuje v různých skupinách zemí. Z celosvětového hlediska lze rozlišit několik skupin zemí s rozdílným přístupem k reformování, pro českou správu jsou důležité především tyto (Vidláková, 2000): vysoce

vyspělé země evropské a zámořské, země středo a východoevropské, které až do počátku 90. let byly součástí socialistického bloku na čele s tehdejší SSSR. (Vidláková, 2000) Zásadní rozdíly, lze ovšem spatřovat také z hlediska časového ale i z hlediska obsahu. První skupina zemí začala s reformami brzy po skončení druhé světové války. Tyto státy tedy mohly postupovat pomaleji a uvážlivěji, čas využily k vypracování strategií reform založených na podrobných analýzách dosavadního stavu a vize do budoucna. Druhá skupina má oproti první téměř třicet let zpoždění a tato skutečnost se odrazila v charakteru i postupu reform. Státy realizovaly reformy v nesnadných politických a ekonomických podmínkách, spojených s přechodem od totalitního státu k demokracii.

V některých zemích tak reformy proběhly nepromyšleně a velmi rychle, a naopak některé země, jako i Česká republika, s reformami dlouho váhaly. Souhrnně lze konstatovat, že reformy veřejné správy v postkomunistických zemích převážně představovaly kompletní strukturální přestavbu centralizované státní správy v decentralizovanou, včetně hloubkové reformy právních řádů (Vidláková, 2000).

Reforma veřejné správy je dlouhodobý proces, jehož cílem je významným způsobem změnit stávající orientaci, strukturu, činnosti a efektivnost veřejné správy jako celku. Aby byla úspěšná, reforma se musí opírat o vymezení základních reformních cílů, ucelenou koncepci a jasné principy samotného reformního postupu. Mezi základní principy můžeme považovat obecně následující cíle:

1. Orientace na občana a další demokratizace veřejné správy
2. Dosažení evropských standardů veřejné správy
3. Profesionalizace veřejné správy
4. Efektivnost veřejné správy

Veřejná správa je důležitou oblastí ovlivňující veřejný život a spokojenost občanů. Proto si zaslouží náležitou pozornost. V proměnách veřejné správy, tj. státní správy a samosprávy lze rozlišovat tři charakteristické vývojové procesy, jimiž jsou *transformace veřejné správy*, *reforma veřejné správy* a *modernizace veřejné správy* (Postránecký, 2004).

Transformaci veřejné správy je chápána komplexní systémová změna veřejné správy ve všech základních ekonomických, politických a sociálních souvislostech. V poválečném vývoji zemí střední a východní Evropy jde v podstatě o celkovou negaci totalitního systému veřejné správy a o jeho nahrazení demokratickým systémem veřejné správy, která se vyznačovala:

- legitimitou, opřenou o v podmínkách pluralitního politického systému svobodně zvolené zastupitelské orgány parlamentního či územně samosprávného typu;
- legalitou, v níž se uplatňují principy právního státu; - garantovanou územní samosprávou s autonomními pravomocemi;
- zvláštním personálním statutem úředníků;

- institucionálními prostředky pro zajištění transparentnosti veřejné správy a občanské participace na výkonu veřejné správy včetně možnosti uplatnění přímé demokracie.

V případě *reformy* veřejné správy se jedná o podstatnou organizační, funkční a kompetenční změnu určitého významného segmentu veřejné správy např. územní reforma a funkcionální reforma veřejné správy, změny ve stupních veřejné správy, reforma ústřední státní správy apod. *Modernizace* veřejné správy je spojena s ekonomizací a managementem veřejné správy v nových tzv. postmoderních podmínkách. Modernizace veřejné správy probíhá kontinuálně nezávisle na strukturálních změnách veřejné správy, což však nevylučuje koncipování a implementaci komplexně pojatých modernizačních projektů veřejné správy a jejich spojování s reformními cíli ve veřejné správě (Louda, 2006).

11.2 Management ve veřejné správě

V mnohých západních zemích bylo ještě v šedesátých a sedmdesátých letech běžné, že výkon státní správy byl nekompromisně a pevně spjat s právem. Teprve postupnou modernizací jednotlivých veřejných správ se do popředí dostaly různé manažerské teorie, které jsou modifikovaně využívány až do současnosti. Tento krok byl zásadní změnou, která si mimo jiné rovněž vynutila transformaci koncepcí profesního vzdělávání volených představitelů územní samosprávy a pracovníků státní správy, municipálních a regionálních úřadů. Jak již bylo zmíněno, reformy veřejné správy probíhaly na evropském kontinentu od šedesátých let až do současnosti, ovšem v tomto případě kontinentální Evropa zaostávala za Spojenými státy americkými a Kanadou, kde manažerské metody v podobě tzv. *city managementu* aplikovaly již ve 30. letech 20. století.

Jaké jsou tedy důvody, které vedly k podstatnějšímu uplatnění manažerských metod v současných evropských veřejných správách? Obecně můžeme hovořit o tom, že šlo o postupný proces, který zasáhl nejprve demokratickou část Evropy a následně se rozšířil do tzv. bývalého východního bloku. V průběhu zhruba posledních třiceti let byl na evropském kontinentu zaznamenán určitý odklon od tradičního pojetí výkonu správní činnosti, který byl charakterizován jako kontinentální systém veřejné správy. Tento tzv. vrchnostenský model jednoduše přestal vyhovovat nárokům kladeným dvacátým stoletím a turbulentně se měnící situací ve společnosti. Tento stav logicky vyústil v aplikaci moderních manažerských přístupů, které do té doby byly úspěšně aplikovány v soukromém, tedy podnikatelském sektoru. Za jeden z jevů, který se v součinnosti s touto situací objevil, lze považovat rozšíření pojmu “governance” reflektující úsilí o celkovou demokratizaci, decentralizaci a dekoncentraci správní činnosti a k omezení pojmu “government”, který se z části spíše vztahuje k vrchnostenskému pojetí správy (Lacina, 2005).

Obecně lze za posun ve využívání manažerských, ale také marketingových teorií považovat rozvoj širších procesů označovaných za tzv. postmoderní manažerskou

revoluci/postmodernist managerial revolution. Prostor pro rozvoj těchto konceptů byl do značné míry ovlivněn rozvolněním tradičních přístupů a organizačních struktur. Lacina ve své publikaci toto období charakterizuje jako dobu nově se formujících přístupů, v níž se začalo podstatně více přihlížet k názorům, představám a požadavkům konzumentů služeb a k jejich stanoviskům týkajícím se samotného způsobu řízení obcí a regionů. Na zmíněné bázi byly mimo jiné rozpracovány i přístupy, označované v angličtině za citizen participation. (Lacina, 2005)

Mezi hlavní příčiny reforem lze tedy považovat následující:

- Omezování rozpočtových finančních prostředků vyčleňovaných ze státního rozpočtu na činnosti související s veřejnou správou.
- Potřeba nové mezinárodní, příhraniční a přeshraniční spolupráce veřejné správy jako reakce na měnící se politický systém v celé Evropě.
- Nové výzvy adresované veřejné správě obecně.
- Reakce na nové problémy vznikající ve společnosti (problematika životního prostředí, drogová problematika, stárnutí populace, rovné příležitosti pro muže a ženy).

Nelze opominout fakt, že stávající veřejná správa je také značně ovlivněna novými moderními technologiemi, které se snaží usnadnit výkon veřejné správy a otevřít ji tak občanovi tedy klientovi. V reakci na tuto skutečnost současné evropské veřejné správy musí turbulentně reagovat na:

- Zájem občanů o poskytování kvalitních a levných služeb.
- Potřebu transparentnosti výkonu ve veřejné správě.
- Snahu o vyšší zastoupení žen, méně privilegovaných a sociálně a zdravotně znevýhodněných sociálních skupin občanů ve volených funkcích v územní samosprávě.
- Aj.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v současném období je ve veřejné správě kladen značný důraz na tzv. citizen participation což dokazuje také skutečnost, že občané – klienti služeb poskytovaných veřejnou správou, mají daleko více než v dřívějším období možnost ovlivňovat hospodárnost, efektivitu a účinnost vykonávané veřejné správy. Tato skutečnost je dána zmíněnými moderními technologiemi a mediálním světem, který je schopen nás zahrnout nespočtem informací.

11.3 Reforma veřejné správy na příkladu České republiky

V první řadě je důležité si vymezit základní mezníky uvedené problematiky, ze které mnohdy veřejná správa v současné době vychází. Hlavní milník pro vytvoření moderní demokratické veřejné správy byl rok 1989 a pád komunistického režimu v mnoha zemích, stejně tak, jako v současné České republice (do roku 1993 byla součástí Československého federativního státu). V tomto a následujících letech započala transformace mnohých států

k celkové demokratizaci veřejné správy. Pro současnou Českou republiku (dále jen ČR) to znamenalo především dynamický vývoj v oblasti územní správy. Národní výbory plnily funkci územní moci a po roce 1990 byly nahrazeny územní samosprávou, která měla na území ČR dlouholetou tradici (od roku 1849 až 1938 byla prakticky nezměněna). Od samého počátku novodobé transformace obsahovala obecní samospráva také výkon určitých funkcí státní správy v přenesené působnosti (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)). Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady, které mají povahu orgánů státní správy. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady.

Celkovou reformu veřejné správy v ČR můžeme tedy rozdělit do dvou fází. Charakteristické a stěžejní pro první fázi, bylo zavedení vyšších územně samosprávných celků, a to ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., tento zákon však pouze územně vymezil kraje, nikoliv jejich kompetence (bylo ustanoveno 14 krajů včetně hlavního města Prahy). Byly stanoveny až v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Druhá fáze reformy pak byla zaměřena hlavně na změnu uspořádání státní správy i na okresním stupni. Ta měla hlavní podstatu jednak z decentralizačního a dekoncentračního charakteru reforem veřejné správy, jednak z potřeby změny dosavadního územního uspořádání výkonu státní správy založeného rovněž na okresní úrovni již v roce 1960. Výsledkem druhé fáze reforem bylo tedy vytvoření obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (zákon č. 314/2002 Sb.)

Jak bylo výše zmíněno, veřejná správa v ČR prošla významnými změnami, a to ve dvou fázích. Obecně první fáze znamenala ustanovení krajů, související s přesunem celé řady kompetencí z ústřední státní správy. Realizace druhé fáze reforem veřejné správy, znamenala zrušení okresních úřadů a rovněž přesun kompetencí na kraje a obce. V roce 2002 byla oficiálně zahájena modernizace ústřední státní správy. Jako cíl byl stanoven princip zefektivnění a racionalizace ústřední státní správy, zvýšení horizontální koordinace, podpora využití manažerských metod řízení, moderních technologií a výkonu veřejné správy jako služby pro občany zajištěné kvalifikovanými úředníky. Je zřejmé, že modernizace je postupný, dlouhodobý a nekončící proces, který se neustále přizpůsobuje turbulentně se měnící společnosti. Je to fenomén nejen ČR, ale i mnohých dalších států, které se v současné době potýkají s kritickým pohledem na výkon státní a veřejné správy obecně (např. Spojené království Velké Británie a severního Irska, Francie, Německo atd.). Projekty, které byly v rámci modernizace na území ČR realizovány, byly například: Identifikace poslání ústředních správních úřadů, Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech, Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě, Implementace služebního zákona či Rozvoj finančního a výkonového managementu. (Ministerstvo vnitra ČR, 2005).



KONTROLNÍ OTÁZKY

Co je to reforma?

Jaké cíle by reforma měla mít?

Co je to New public management?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Popište reformu veřejné správy ve vybrané zemi bývalého západního bloku. Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu.

. .

SHRNUTÍ KAPITOLY



Cílem uvedené kapitoly bylo poukázat na reformu a problematiku reformem v rámci jednotlivých systémů veřejné správy. Kapitola nabízela různé pohledy na danou problematiku a jako příklad popisuje reformu veřejné správy v České republice.

12 PRŮBĚH REFORM VEŘEJNÉ SPRÁVY V LIBERÁLNÍCH DEMOKRACIÍCH

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola je věnována příkladům, jednotlivých reforem ve vybraných státech. Kapitola slouží čtenáři k dokreslení přecházejícího textu a vytvoření si vlastního názoru na problematiku a průběh reforem veřejné správy.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět definovat demokratické principy veřejné správy. Získáte základní znalosti o evropské situaci v souvislosti s moderním pohledem na veřejnou správu. Budete schopni definovat přínosy uvedených příkladů jako příklady dobré praxe.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Stát, dobrá praxe, právo.

12.1 Teoretická východiska problematiky reforem

I když některé reformy byly ve veřejné správě zemí současné Evropské unie realizovány již dříve, přibližně do konce šedesátých let minulého století se datuje období intenzivních snah o zvyšování efektivity činnosti správních úřadů. Tato tendence se nejintenzivněji prosazovala ve Velké Británii, Irsku, Nizozemí a Dánsku. Postupně si však razila cestu v dalších dvou zemích Beneluxu (Belgii a Lucembursku), ve Skandinávii a nevyhnula se ani Francii a Spolkové republice Německo. Jejím jednotícím prvkem bylo úsilí o efektivnost vycházející ze stanoviska, že nevelké správy umožňují lepší demokratickou politiku a finanční kontrolu s tím, že jejich aktivity brání plýtvání veřejnými zdroji.

Společným znakem státní správy v zemích Evropské unie je existence centrální instituce na úrovni vlády (nebo jejího orgánu), která se zabývá záležitostmi veřejné, respektive státní správy, včetně orientace na personální politiky, vytváří koncepci a koordinuje reformu s výraznou politickou podporou vlády.

V těchto zemích probíhá již od šedesátých let a zejména později osmdesátých let minulého století významné reformy státní správy, které mají níže uvedené znaky:

- Tendence k decentralizaci a vertikální dekoncentraci,
- Úsilí o zvýšení efektivity a o ekonomizaci výdajů na státní správu,
- Zavádění manažerských technik řízení do státní správy s orientací na vstřícnost státní správy vůči občanům,
- Zmírnění rigidnosti státní správy ve prospěch větší flexibility,
- Restrukturalizace státní správy, eliminace duplicit a překrývání,

- Postupné sjednocování systémů veřejné správy v rámci Evropské unie.

KLASICKÝ A NOVÝ MODEL VEŘEJNÉ SPRÁVY

Z vývojového hlediska lze popsat dva modely veřejné správy, a to klasický a nový. Tyto dva modely pro nás představují odlišné koncepce a jiné vnímání toho, co je vlastně správa, jaké úkoly plní a jak má být řízena a organizována. *Klasický model* veřejné správy vychází z teoretických základů položených Johnem Stuartem Millem, Woodrowem Wilsonem a Maxem Weberem, následovaných F. Taylorem, H. Fayolem a dalšími. Klasické pojetí formuluje určité základní správní principy, na kterých je postaven ideální obecný model veřejné správy. Tyto principy určují strukturu veřejného sektoru, vymezují i motivaci zaměstnanců veřejných institucí a definují veřejný zájem. Principy veřejné správy dle klasického modelu:

- Cíle a úkoly veřejné správy jsou určovány a zadávány politickou reprezentací a vykonávány správními úředníky. Tak je dosaženo plně racionálního rozhodování.
- Správa je založena na písemných dokumentech, což administrativě zaručuje ústřední úlohu při výkonu vládní moci.
- Činnost veřejné správy je kontinuální a je založena na systému pravidel a nařízeních.
- Pravidla, podle kterých je práce vykonávána, mohou být technického rázu, nebo mohou mít právní formu. V obou případech je třeba, aby práci vykonávala kvalifikovaná pracovní síla.
- Úkoly nebo funkce jsou členěny do funkčně rozlišných oblastí (resortů), z nichž každá je vybavena odpovídajícími pravomocemi a sankcemi.
- Úředníci i úkoly jsou součástí hierarchického systému, ve kterém je přesně vymezeno právo na kontrolu i stížnost. Preferována je centralizace.
- Uvnitř veřejného sektoru je jeden dominantní zájem – veřejný zájem – který vymezuje hranice vlivu individuálních zájmů v politice i ve správě.

Postupem času byl klasický model odmítnut v teoretické i praktické rovině. Hierarchicky stavěné byrokratické systémy správy, řízené shora dolů, a fungující podle Weberovských doktrín přestaly vyhovovat potřebám a nárokům, které na ně byly kladeny. *Nový model* řízení ve veřejné správě, *Klasický model* veřejné správy byl podroben kritice, mimo jiné z toho důvodu, že neodráží skutečné procesy uvnitř systému. Nové přístupy berou v úvahu faktor lidské motivace a současně faktory hospodárnosti a účinnosti výkonu veřejné správy. Takový přístup je v pojetí dle Hooda znám i pod zkratkou 3E – Economy, Efficiency, Effectiveness (hospodárnost, efektivnost, účinnost).

Všechny tyto faktory hrají roli při formulaci následujících principů, jimiž jsou:

- Rozlišení politiky a správy je zavádějící a nesprávné.
- Veřejné instituce nefungují na principu racionální volby, pouze omezené racionality.

- Implementace opatření shora-dolů nefunguje, a proto veřejný sektor není schopen automaticky splnit vytčené cíle.
- Veřejná správa je nejlépe vykonávána samostatně řízenými správními orgány.
- Úředníci by neměli být svázáni procesními nařízeními, protože základním cílem je splnění úkolů a efektivnost.
- Centralizace ve veřejném sektoru může vést ke strnulosti a hierarchie ve veřejné správě může vést k implementačnímu deficitu.
- Zaměstnanci ve veřejné správě nemají zvláštní motivaci, ale chovají se tak, aby maximalizovali vlastní zájmy, jako jsou příjem, prestiž a moc.

Na základě studia veřejné správy, analýzy jejího chování a účinnosti se posléze od konce 70. let v celém západním světě se spustila vlna správních reforem. Všechny měly na počátku určité společné znaky - především šlo o reformy řízení neboli reformy manažerské. Po ropné krizi v 70. letech, která skončila obrovskými deficity státních rozpočtů, bylo zřejmé, že tehdejší západní modely sociálních států (welfare states) byly neudržitelné. Redukce výdajů ve veřejné sféře si vyžádaly zásadní změny. Důvody jsou tedy zřejmé v rovině finančně-ekonomické. Přes rozdílné typy státní správy, zřízení a výkonu moci v jednotlivých zemích dochází k zhruba shodným posunům, a to směrem k výkonově orientované a méně centralizované veřejné správě.

Podle studie OECD (1995) existuje ve vývoji veřejné správy osm základních trendů:

- *uvolňování autority, směrem k vyšší pružnosti*
- *orientace na výkon, kontrolu, zodpovědnost*
- *orientace na konkurenci a svobodnou volbu*
- *poskytování odpovídajících služeb*
- *důraz na řízení lidských zdrojů (poziční vs. kariérní systém)*
- *optimalizace a zavádění informačních technologií*
- *zlepšování kvality řízení*
- *zesílení strategických funkcí řízení center*

Z uvedených osmi trendů vyplývá, že nová veřejná, potažmo státní správa má být:

- *řízena pomocí určitých variant podnikatelských technik a principů (řízení podle cílů, ne podle pravidel)*
- *orientována na klienta a služby*
- *řídít se tržními mechanismy, například zaváděním faktoru konkurence do veřejných služeb*

Reformy ve smyslu nového modelu se samozřejmě odráží v každé ze zemí jiným způsobem a s odlišnou intenzitou. Obecně lze říci, že ačkoliv byl nový model považován za angloamerický fenomén Thatcherové a Reaganovy éry, velký důraz na manažerské reformy a orientaci na výkon je dáván v severovýchodních zemích (např. Švédsko, Dánsko), a vývoj směrem k takto vymezené správě byl zaznamenán i v mnoha dalších zemích (mj. ve Francii a Holandsku). (IS Mendelu)



KONTROLNÍ OTÁZKY

Co je to OECD?

Jaké znáte zakládající členy současné EU?

Definujte 3E?

KORESPONDENČNÍ ÚKOLY

Ve které zemi je dle Vašeho názoru nutná reforma? Korespondenční úkol zašlete nejpozději do konce semestru elektronickou poštou přednášejícímu. .

. .



SHRNUTÍ KAPITOLY

Cílem uvedené kapitoly bylo poukázat možné pohledy na reformní kroky veřejné správy z jiných úhlů pohledu. Student se seznámil s body, na kterých jednotlivé státy své reformy postavily, a může si sám prostudované poznatky aplikovat v současném evropském systému.

.

ZÁVĚR

Cílem této studijní opory nebylo vytvořit ucelený studijní materiál, který by pojednával o tak široké problematice, jakou je teorie veřejné správy. Již v úvodu této opory bylo nastíněno, že mou snahou bylo pouze vybrat ty základní pojmy a okruhy témat, o kterých se domnívám, že jsou nejdůležitější. Mějte tedy na paměti, že se jednalo pouze o uvedení do široké problematiky správní vědy, jejímž cílem bylo seznámit vás se základními pojmy a poznatky dané problematiky. Stane-li se tento materiál oporou pro vaše další studium v této oblasti, rozšíříte tak základnu aktivních občanů praktikujících zásady občanské participace. Na závěr bych ráda upozornila, že vaše další studium se neobejde bez průběžné aktualizace a doplňování předložených informací. To už však ponechávám na vás, milí studenti.

Vaše autorka

LITERATURA

Předkládaný text využívá níže uvedenou literaturu a také případně rozpracovává témata či teze obsažené již v publikovaných pracích autora. Tyto publikované práce jsou uvedeny níže.

KAMRÁDOVÁ, L. Aktivity Slezské univerzity v sociální oblasti společenské odpovědnosti firem. In Sborník příspěvků IV. Mezinárodní vědecké konference doktorandů a mladých vědeckých pracovníků. CD-ROM. Karviná: SU OPF, 2011. ISBN 978-80-7248-711-0.

KAMRÁDOVÁ, L. Česko-polská spolupráce obcí na úrovni spolků v prezentaci na konkrétním příkladu. In Sborník příspěvků Analýzy sociální reality v příhraničí po vstupu do Evropské unie. CD-ROM. Opava: Kleinwächter, 2011. ISBN 978-80-7248-696-0.

KAMRÁDOVÁ, L. Personální management jako součást společenské odpovědnosti firem. In Recenzovaný sborník příspěvků mezinárodní vědecké konference Trendy v podnikání 2011. CD-ROM. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2011. ISBN 978-80-261-0051-5.

KAMRÁDOVÁ, L., ŽÁČKOVÁ, J. Společenská odpovědnost firem v kontextu rozvoje sociálních služeb v České republice. In Acta academica karviniensia. 2012, s. 38-45. ISSN 1212-415X.

KAMRÁDOVÁ, L. Sociální podnikání a jeho propojení se společenskou odpovědností firem. In Societas et Res Publice. 2012, roč. 1, č. 3, s. 111-125. ISSN 1338-6530.

KAMRÁDOVÁ, L. Společenská odpovědnost firem a možnosti jejího hodnocení. In Právo, Ekonomika, Management. 2012, roč. 1, č. 1, s. 39-44. ISSN 1211-6378.

KAMRÁDOVÁ, L. Vývoj společenské odpovědnosti firem v České republice v prezentaci na příkladech dobré praxe. In JELENOVÁ, I. (ed.) Ľudský kapitál a spoločnosť. Košice: Fakulta verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, 2012. s. 81-85. ISBN 978-80-89496-08-2.

KAMRÁDOVÁ, L. Kvalita života a Evropský rok seniorů – šance pro CSR. In Udržitelnost rozvoje společnosti a kvalita života. Podpora aktivního stáří v kontextu mezigenerační solidarity. Opava: X Media, 2012, s. 9. ISBN 978-80-7248-794-3.

KAMRÁDOVÁ, L. Aktivity Slezské univerzity v oblasti uplatnitelnosti absolventů na trhu práce. In Sborník příspěvků IV. Mezinárodní vědecké konference doktorandů a mladých vědeckých pracovníků. CD-ROM. Karviná: SU OPF, 2012, s. 121 – 129. ISBN 978-80-7248-800-1.

KAMRÁDOVÁ, L. Alternativní možnosti firem aplikujících strategii sociální odpovědnosti v propagaci aktivního stáří. In KOLIBOVÁ, H. a kolektiv. Kultura aktivního stárnutí na rozcestí. Opava, Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě, Ústav veřejné správy a regionální politiky, 2013, s. 31 – 43. ISBN 978-80-7248-884-1.

KAMRÁDOVÁ, L. Místní akční skupina jako jedna z možností podpory rozvoje obcí v moravskoslezském kraji. In: Teoria a prax verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013 s. 18-27. ISBN 978-80-8152-058-7.

KAMRÁDOVÁ, L., ŽÁČKOVÁ, J. Komunitní práce a firmy – partneři při realizaci konceptu společenské odpovědnosti firem. In Fórum sociální politiky, č. 5, 2013, s. 27-28. ISSN 1802-5854.

KAMRÁDOVÁ, L., ŽÁČKOVÁ, J. Reflexe odborné praxe ve výuce veřejné správy (a sociální práce). In Media4u Magazine, č. 3, 2013, s. 68-72. ISSN 1214-9187.

KAMRÁDOVÁ, L. Společenská odpovědnost organizace. In: Gabriela Kravčáková a kol. Organizačné správanie. Elektronická vysokoškolská učebnica pre Fakultu verejnej správy UPJŠ v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, s. 522-533. ISBN 978-80-8152-080-8 (e-publikácia).

KAMRÁDOVÁ, L., ŽÁČKOVÁ, J. Možnosti partnerství CSR a KP při rozvoji regionu. In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2014. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2014, s. 1024-1028. ISBN 978-80-7509-139-0.

KAMRÁDOVÁ, L. Společenská odpovědnost organizace. In: Gabriela Kravčáková a kol. Organizačné správanie. Vysokoškolská cvičebnica pre Fakultu verejnej správy UPJŠ v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 169-170. ISBN 978-80-8152-214-7 (e-publikácia).

KAMRÁDOVÁ, L., ŽÁČKOVÁ, J. Motivační kritéria dobrovolnictví na Opavsku. Media4u Magazine. 2015, roč. 12, č. 3, s. 7-12. ISSN 1214-9187.

KAMRÁDOVÁ, L. Společenská odpovědnost organizace. In: Gabriela Kravčáková a kol. Organizačné správanie. Druhé přepracované vydání. Vysokoškolská učebnica pre Fakultu verejnej správy UPJŠ v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 524-537. ISBN 978-80-8152-371-7 (e-publikácia).

KAMRÁDOVÁ, L. Společenská odpovědnost jako šance pro rozvoj regionu. In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2016. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2016, s. 405-411. ISBN 978-80-7509-459-9.

KAMRÁDOVÁ, L. Společenská odpovědnost vysokých škol jako jedna z možností rozvoje v sociální oblasti. In: Sborník odborných textů z mezinárodního workshopu Sociální politika 2016. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2016, s. 75-84. ISBN 978-80-245-2172-5.

KAMRÁDOVÁ, Lucie. Trvale udržitelný rozvoj jako šance pro CSR. In: Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2018, s. 168-175, 8 s. ISBN 978-80-8152-701-2. (100 %)

KAMRÁDOVÁ, Lucie a Marie SCISKALOVÁ. Lidský faktor jako nezbytná součást fungování veřejné správy. In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2018. Brno: Mendel University in Brno, 2018. s. 451-459, 9 s. ISBN 978-80-7509-658-6. (75 %)

KAMRÁDOVÁ, Lucie a Marie SCISKALOVÁ. Finanční rozpočet kraje jako jeden z možných nástrojů rozvoje obcí v MSK. In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2019. Brno, 2019. s. 168-178, 10 s. ISBN 978-80-7509-709-5. (75 %)

KAMRÁDOVÁ, Lucie a Marie SCISKALOVÁ. New challenges for officials in public administration. Slovak Journal of Public Policy and Public Administration, Trnava, 2019, roč. 6, č. 1, s. 57-68. ISSN 1339-5637. (75 %)

KAMRÁDOVÁ, Lucie a Marie SCISKALOVÁ. THE DIFFICULTY OF AN OFFICIAL PERFORMING IN PUBLIC ADMINISTRATION WITH A FOCUS ON THE CZECH REPUBLIC. In: Vilnius Gediminas Technical University. International Scientific Conference. CONTEMPORARY ISSUES IN BUSINESS, MANAGEMENT AND ECONOMICS ENGINEERING'2019. Vilnius, Lithuania, 2019. s. 458-467, 9 s. ISBN 978-609-476-161-4. doi:19.047. (75 %)

KAMRÁDOVÁ, Lucie. Principy managementu ve veřejné správě se zaměřením na Českou republiku. In: "Role veřejné správy a sociální politiky v každodenním občanském životě". Recenzovaný sborník mezinárodní vědecké konference. Opava: Slezská univerzita v Opavě, 2020. s. 66-74, 9 s. ISBN 978-80-7510-393-2. (100 %)

KAMRÁDOVÁ, Lucie a Marie SCISKALOVÁ. SELECTED PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OFFICIALS. In: Vilnius Gediminas Technical University. International Scientific Conference. 11th International Scientific Conference "Business and Management 2020". Vilnius, Lithuania, 2020. p. 335-342, 8 s. ISBN 978-609-476-231-4. (75 %)

Další použitá a doporučená literatura

Monografické publikace a články v monografických publikacích

Hendrych, D. a kol. (2014) Správní věda: teorie veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer.

Filip, J. a Svatoň, J. (2011) Státověda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer.

Chandler, J. A. (ed.). (1998) Místní správa v liberálních demokraciích. Brno: Doplněk.

Keller, J. (1996). Sociologie byrokracie a organizace. Praha: SLON, 1996.

Pomahač, R. a Vidláková, O. (2002) Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002.

DAVID, Roman. Politologie: základy společenských věd. 6., přeprac., dopl. vyd. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2007. 458 s. ISBN 978-80-7182-239-4. • BÍLÝ, Jiří. Základy státovědy, politologie a sociologie. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. 198 s. ISBN 80- 86861-24-4.

VOLEK P., PŘENOSIL J., Veřejná správa, MZLU 2005

Bodnár, J. a kol.: Dějiny filozofického myšlení na Slovensku. Bratislava 1987; Klíma, A.: Manufakturní období v Čechách. Praha 1958.

Syrovátková, J. Úvod do problematiky veřejné správy.

Evropský správní prostor, Euroskop dostupné z <http://www.agris.cz/clanek/138135>.

ČERNOHORSKÝ J., SEKERKA B. Matematická ekonomie. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2005, (241 s.), ISBN 80-7194-741-5

POSTRÁNECKÝ, J., Reforma veřejné správy v České republice. In GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473- 71-6, str. 14

72 POSTRÁNECKÝ, J., Reforma veřejné správy v České republice. In GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473- 71-6.

LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.).K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, In Modernizace veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.

Bednář, V. (2013) Člověk není zdroj. Retrieved from <https://www.firemni-sociolog.cz/cz/clanky/219-clovek-neni-zdroj>.

- Decree no. 512/2002 Coll., on special professional competence of officers of territorial self-governing units as subsequently amended.
- Dyrt, Z., Roudný, R., Skipal, J., Volejníková, J. (1997) *Etika podnikání a veřejné správy*. Praha, Czech Republic: VUSTE ENVIS.
- Grzywa, M. (2002) *Vzdělávání úředníků je povinné*. Retrieved from <https://moderniobec.cz/vzdelavani-uredniku-je-povinne/>
- Hendl, J. (2005) *Kvalitativní výzkum*. Praha, Czech Republic: Portál.
- Hughes, Owen E. (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin's Press.
- Králík, J., Kútík, J. (2013) *Kontrolný systém a jeho susystémy vo verejnej správe*. Plzeň, Czech Republic: Aleš Čeněk.
- Lacina, K. at al. (2006) *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností*. Praha, Czech Republic: Vysoká škola finanční a správní o.p.s.
- Ministry of the Interior Czech Republic (2008). Retrieved from <https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/zakladni-informace-o-postupu-ministerstva-vnitra-v-plneni-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>
- Pavlík, I. (2010) *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha, Czech Republic: Wolters Kluwer.
- Sciskalová, M. (2014) *Veřejná správa*. Karviná, Czech Republic: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné.
- Šabatová, A. (2017) *Slad'ování pracovního, osobního a rodinného života na ministerstvech ČR*. Retrieved from https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/101-2017-DIS-JKV-vyzkumna_zprava.pdf
- Vomlela, L. (2014) *Charakteristika regionální politické úrovně v Česku a Polsku v kontextu Moravskoslezského kraje a Slezského vojvodství*. In L. Vomlela & P. Hušek (Eds). *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000-2012*. (pp. 28 – 40). Opava, Czech Republic: Slezská univerzita v Opavě.
- Zimek, J. (2010) *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno, Czech Republic: Masarykova univerzita.
- Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
- Zákon č. 128/2000 Sb.
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 512/2012 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY























Vážení studenti,

uvedený studijní materiál byl vytvořen jako manuál pro Vaši orientaci základní problematice teorie veřejné správy. Je jen na Vás, do jaké míry se budete věnovat doporučeným odkazům a informacím uvedených v této studijní opoře. Doporučuji Vám ale účastnit se přednášek, ve kterých se otevírá prostor pro diskuzi nejen nad uvedenou studijní oporou, ale také nad základní problematikou uvedenou v sylabu předmětu. Věřím, že Vám bude studijní materiál sloužit jako základní dokument pro orientaci v široké problematice veřejné správy a podnítí Váš zájem o tuto problematiku.

S přáním úspěšného studia

Vaše autorka

PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

	Čas potřebný ke studiu		Cíle kapitoly
	Klíčová slova		Nezapomeňte na odpočinek
	Průvodce studiem		Průvodce textem
	Rychlý náhled		Shrnutí
	Tutoriály		Definice
	K zapamatování		Případová studie
	Řešená úloha		Věta
	Kontrolní otázka		Korespondenční úkol
	Odpovědi		Otázky
	Samostatný úkol		Další zdroje
	Pro zájemce		Úkol k zamyšlení

Pozn. Tuto část dokumentu nedoporučujeme upravovat, aby byla zachována správná funkčnost vložených maker. Tento poslední oddíl může být zamknut v MS Word 2010 prostřednictvím menu Revize/Omezit úpravy.

Takto je rovněž omezena možnost měnit například styly v dokumentu. Pro jejich úpravu nebo přidávání či odebírání je opět nutné omezení úprav zrušit. Zámek není chráněn heslem.

Název: Teorie veřejné správy
Autor: **Ing- Lucie Kamrádová, Ph.D.**
Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě
Fakulta veřejných politik v Opavě
Určeno: studentům SU FVP Opava
Počet stran: 78

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.