

# Teorie veřejné správy

- Ukončení zkouška
- Písemný test na: a, b, c, d – jedna odpověď správná
- Hodnocení A-E (F – student neprošel)
- Podmínka ke zkoušce prezentace v semináři
- Docházka v semináři: Povoleny 3 absence bez omluvy.

# Stát, veřejná správa a správní věda

Filip, J. Svatoň, J. – Zimek, J. Základy státovědy s. 9 – 21.

Hendrych, D. Správní vědy. Teorie veřejné správy s. 11 – 23, 39 – 50.

# Specifika moderního státu

- Stát je primárně založen na právu (**legimitita a legalita**) – univerzální instituce společnosti
  - Důsledek prosazování principu suverenity lidu
  - Subjekt nejvyšší veřejné moci
  - Subjekt se všeobecně závaznými pravidly – jednotný právní řád
  - Subjekt zajišťování ústavnosti a zákonnosti ve společenských vztazích i ve vlastní činnosti
  - Subjekt zajišťování základních podmínek pro existenci společnosti – péče o obecné dobro

# Stát

- Stát
  - Max Weber: stát – lidské společenství, které si na určitém území nárokuje pro sebe bez legitimního fyzického násilí
- Základní charakteristiky:
  - Soubor institucí, které stanovují prostředky násilí
  - Tyto instituce řídí společnost obývající geograficky ohraničené území
  - Stát má monopol na vytváření vlády na svém území

# Stát jako instituce

- Stát jako instituce
  - Instituce – organizované vyjadřování a zprostředkování společenských vztahů
  - Trvalé spojení vztahů a reprodukce typických činností – institucionalizace
- Znaky instituce:
  - Formalizace struktury = podstatných vnitřních vztahů mezi prvky instituce
  - Určitelnost a relativní samostatnost
  - Napětí mezi abstraktní rolí a konkrétními společenskými vztahy

# Specifika moderního státu

- Organizační podoba státu
  - Státní zřízení
  - Dělbba moci
  - Parlamentarismus, apod.
- Institucionalizace je často předchůdcem stabilizace určitých společenských vztahů
- Možné napětí mezi abstraktní rolí a konkrétními společenskými vztahy
  - Nedostatky ve vymezení pravomocí, nedodržování práva apod.

# (státní) moc

- Autorita(přirozená) – dobrovolné uznávání a respektování určitého subjektu ze strany jiných subjektů → projevy důvěry a legitimacy (přijímání) ve společenských vztazích
- Jiné formy vlivu → nedobrovolné podřizování
- MOC – šance prosadit uvnitř spol. vztahu svou vůli a to i proti vůli – odporu. (M. Weber)
- Moc – šance o ovládnutí jistých vývojových událostí (T. Geiger)

# Legitimita X moc

- Typická forma projevu dynamiky společenských vztahů
- V občanské společnosti je veřejná moc daná dobrovolným a svobodným uznáním a respektováním
- Legitimita moci – uznání a respektování odůvodněnosti a schopnosti používat prostředky násilí
- Zneužití moci → ztráta autority (legitimity)



# Státní moc

- Autorita státu založena na politické legitimitě a legalitě
- Legitimita – uznání a respektování subjektu politiky (státu) ze strany společnosti → důvěra
- Důležitost kontroly – zjištění, zda státní moc má přirozenou autoritu → formy demokracie  
- VOLBY -
- Legalita – právo stanovuje podmínky, průběh a okolnosti legitimního procesu získávání moci, její uplatňování a působení

# Nebezpečí koncentrace a zneužití státní moci

- Dělbba státní moci
- Kontrola státní moci
- Ochrana jednotlivce
  - Lidská práva

# Veřejná moc

- Stát – subjekt nejvyšší veřejné moci (suverén, mocenský monopol)

X

- Veřejná moc – stát na základě práva svěřuje těm nestátním institucím, jejichž veřejně zájmový charakter uznává (veřejnoprávní korporace)
- Veřejná moc:
  - Státní moc – státní orgány
  - Veřejná moc v užším smyslu – odvozená veřejná moc (subjekty místní samosprávy, duchovní samosprávy)

# Suverenita

- Nezávislost a neomezenost státní moci na jakékoliv vnitřní i vnější moci
- Vnitřní a vnější suverenita
- Závislost – korigována mezinárodním právem (zásada svrchované rovnosti, dobrovolnosti a reciprocity)
- Evropská integrace?

# Státní území a obyvatelstvo

- Teritorialita – vztah státu k určitému území, realizace státní moci
- Závislá území (kolonie)
- Obyvatelstvo
  - Občané – trvalý charakter, právní vztah → členství ve státu
  - Princip personality – vztah mezi státem a občanem, ať se nachází kdekoliv

# Správa

- Administrare X governare
- Činnosti – administrativní, organizační, plánovací, kontrolní, řídicí, ....
  
- Management
- Good governance
  
- Správa: činnost sledující záměrně nějaký cíl
  
- Záležitosti veřejné X soukromé  
správa veřejná X soukromá

# Veřejná X soukromá správa

- Právní ukotvení – negativní, pozitivní
- Stanovení cílů – samostatně, zákony
- Limitovaná možnost změny úkolů
- Monopolní postavení ve výkonu některých veřejných služeb

# VS soukromá X veřejná

- **Soukromá správa**

- Správa podniku, politické strany, fotbalový klub atd.
- Zavazuje pouze ty osoby, které jsou k ní v nějakém vztahu (zaměstnanci, členové)
- Rozhodování ale nesmí být protiprávní, ale může být mimoprávní – co není zakázáno, je dovoleno

- **Veřejná správa**

- Ústavní zásada – co není dovoleno, je zakázáno
- Správa veřejných záležitostí, ten kdo ji vykonává, jí vykonávat musí
- Je vázána k právu
- VS může právo tvořit
- Musí být v souladu se zákony (podzákonnými předpisy)



# Druhy veřejné správy

- Dělbba moci, územní členění (horizontální a vertikální dělbba moci) → vliv na členění VS
- Hlediska: - organizační,
  - právní forma,
  - úkoly

# Proměny správní vědy od renesance do současnosti

Hendrych, D. Správní věda s. 25 – 38.

Pomahač, R. – Vidláková, O. Veřejná správa s. 9 – 45.

# Veřejná správa

- Správa:

Soubor činností, majících záměrný charakter, které jsou uskutečňovány v relativně trvalo organizovaných celcích, v objektivně vymezeném rámci a jež jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle. Současně se jedná také o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje.

# Správa *veřejná*

- Vykonávaná ve veřejném zájmu
- Zajišťování a vykonávání veřejných záležitostí těmi, kteří tuto činnost vykonávají jako právem stanovenou povinnost, a to pouze v mezích daných zákony

Soukromá – soukromý zájem, může vše, co zákon nezakazuje

# VS materiální X formální

- VS – druh činnosti (=spravování)

*materiální*

X

*formální*

VS – organizační jednotka (= instituce, orgán)

# Materiální pojetí

- Činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci za účelem plnění určitých úkolů
- Pozitivní X negativní vymezení:
  - **Pozitivní** – úkoly, které má správa zabezpečovat
  - **Negativní** – co není VS „zbytková kategorie“
    - souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím, vládou ani soudnictvím
    - činnosti státu (jiného subjektu veřejné moci), která není vykonávána orgány moci zákonodárné, výkonné ani soudní

# Správní věda

- Vědní obor v rámci sociálních věd → sociální vědní obor o veřejné správě
- Sociální věda o racionálním uspořádání veřejné správy za účelem dosahování její efektivity, demokratičnosti a otevřenosti při obstarávání veřejných záležitostí
- Má mít praktický smysl a cíl

# Okruhy správní vědy

- Postavení VS ve státě a její vztah k občanům a organizacím při plnění veřejných úkolů
- Rozhodování a rozhodovací procesy ve VS
- Organizační výstavba VS
- Pracovníci ve VS, jejich kvalifikace, postavení
- Finanční a materiální zabezpečení VS
- Modernizace činností a organizace VS



# Funkce správní vědy

- **Programová** – disponování informacemi o VS, formulace základních problémů, podněcování řešení, doporučení ke konkrétním opatřením
- **Koordinační** – koordinace studia VS
- **Aplikační** – integrace poznatků jiných oborů a jejich aplikace na VS (modernizace, zvyšování kvalifikace a výkonnosti)
- **Poznávací** – vytváření nových vědeckých poznatků, metod a pojmového aparátu

# Členění správní vědy (H. Peters)

- Správní nauka
- Věda správního práva
  - Obecná část
  - Zvláštní část
- Správní politika

→ překonané dělení?

Správní věda nebo vědy?

# Metody správní vědy

- Systémová metoda
  - Strukturálně funkcionální přístup (vztahy)
  - Formální přístup (řešení pomocí formálních modelů)
- Historická metoda
- Juristický přístup
- Metody sociologického výzkumu
  - Pozorování
  - Dotazování
  - Analýza písemností
  - Experiment

# Vývoj správní vědy

- Spojená s vývojem novodobé VS – 17. století
- Vestfálský mír – suverenita, nejvyšší moc nad územím, územní princip
- Absolutistické státy – potřeba výkonné profesionální správy (finanční, daňová, vojenská)  
→ zárodek státní byrokracie
- Správa sloužila zájmům panovníka
- Studium správy bylo účelové
- Studium osob i prostředků, procedur
- Hledání cest zlepšování, nových postupů

# Kameralistika

- Označení původně převažovalo v německých zemích
- Kamerální vědy – věci komory, záležitosti policejní a ekonomie
- → vzájemné vztahy mezi ekonomii (technologie), policií (národohospodářská politika, správní učení) a finanční vědou
- 1. katedra pro kamerální vědy – Halle 1727
- Veřejné finance

# Věda o policii

- Francie
- Analogicky jako kameralistika
- Policie blahobytu a policie bezpečnosti
- Popis existujících nařízení a správní praxe
- Základ vědy o správním právu

# Správní věda v 19. století

- Důraz na oddělení správní vědy a vědy správního práva
- Koncepce právního státu – činnost státu se projevuje jako právní regulace a právní aplikace
- Liberalismus – důraz na hospodárnost
- Centralistické pojetí organizace státní správy
- Max Weber – teorie byrokracie

V Evropě převládá správní právo

# Lorenz von Stein (1815 – 1890)

- Dílo „Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates“, a zejména „Die Verwaltungslehre“
- Záměr vytvořit nový vědní obor, který by vysvětlil sociální vztahy ve společnosti – ty by se staly základem správní činnosti státu
- Autor pojmu sociální hnutí (1850)



# Vývoj vědy ve spojených státech

- Nebyla zde tradice správního práva
- Decentralizace exekutivy
- Ekonomický rozvoj
- Propojování veřejné a soukromé sféry

Studium VS jako součást politické vědy

X

Vybudování teorie veřejné správy (vliv managementu)

# Doktrinální proudy studia v USA

- Public Administration jako složka teorie organizace
  - Principy organizační výstavby, racionalizace správních agend
- Nová teorie organizace
  - 40. léta, poznatky sociologie, sociální psychologie
  - Chování zaměstnanců, apod.
- Systémová teorie
- „džungle manažerských teorií“

# Vývoj po válce v Evropě

- Vliv USA a vlastní tradice z 19. stol.
- Sepětí správní vědy a správního práva
- Zájem o VS i jiné obory (sociologie, politologie, ekonomie, právo, atd.)
- Tendence – zaměření na zlepšování chodu VS, soustavné studium VS v rámci vytvoření vědní disciplíny
- Teorie rozhodování, správní jednání, manažerské teorie – public management

# Česká správní věda

- Studium v oboru státního a správního práva
- Vývoj správní vědy od 60. let (společenská a státní výstavba) – P. Levit, V. Pavlíček
- Rozvoj po 1989 – O. Vidláková, R. Pomahač, D. Hendrych, J. Vlášil, S. Skulová, aj.

# Organizace státu, vláda a výkonné orgány státní správy

Hendrych, D. Správní věda s. 81 – 88.

Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy  
státovědy s. 29 – 42, 185 – 211.

# Organizace

- Výraz jednoty uspořádaných a navzájem spojených částí
- Nositelka nějaké činnosti, ucelená jednotka, cíleně orientovaný sociotechnický systém
- Soubor základních procedurálních pravidel, která vytvářejí rámec pro správnou činnost
- Vědomě utvářená činnost

# Druhy organizace

- Formální
  - Uskutečňuje zamýšlené, stálé a cílově zaměřené vztahy. Prvky organizace: pevná struktura, pravidla jednání a formální komunikační systém
- Neformální
  - Spontánně vznikající vztahový systém. Prvky organizace: osobní přání a očekávání, sympatie, neformální komunikace, neformální vytváření skupin

# Organizační principy

- Doporučení při institucionální a funkční utváření organizace, zásady, pravidla, měřítka, cíle:
- Jednota příkazování
- Hierarchie
- Funkční specializace
- Rozpětí kontroly
- Soulad pravomocí a odpovědnosti
- Racionální uspořádání organizace



# Jiné pojetí principů

- Primát celku nad částmi
- Dělbba práce
- Specializace
- Delegování pravomocí

# Tradiční členění principů

UZEMNÍ X VĚCNÝ

KOLEGIÁLNÍ X MONOKRATICKÝ

VOLEBNÍ X JMENOVACÍ

CENTRALIZACE X DECENTRALIZACE

KONCENTRACE X DEKONCENTRACE

# Územní a věcný princip

- **Územní** – působnost správního úřadu je určována územním hlediskem, které vede k soustředění převážně nebo veškeré části správní agendy v určitém územním celku do jedné správní organizační jednotky
- **Věcný** – uplatnění principu je dáno obsahovou stejnorodostí nebo příbuzností správní agendy, tj. úkolů, které mají být plněny, zřizování specializovaných úřadů

# Kolegiální X monokratický

- **Monokratický orgán** – pravomoc rozhodovat je svěřena jedné osobě, pravomoc je nedělitelná, tzn. i odpovědnost je nedělitelná
- **Kolegiální orgán** – kolektiv osob, zejména v rozhodnutích, která jsou výsledkem různých hledisek a zájmů, programový charakter rozhodnutí

# Volební X jmenovací

- **Jmenování** – ustavování do funkce jednou osobou, ale také kolegiálním orgánem (vláda)  
→ jednotný projev vůle kolegiálního orgánu
- **Volba** – ustanovující akt prováděný více osobami tak, že projev vůle každého jedince se počítá → výsledkem je vůle VĚTŠINY

# Centralizace x decentralizace

- **Centralizovaný systém** – rigidní soustava správy vylučující územní a zájmovou samosprávu, o všech otázkách rozhoduje státní centrum (vláda, ministerstva), vnitřní předpisy, individuální nařízení, služební dozor
- **Decentralizovaný systém** – 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

# Koncentrace X dekoncentrace

- Horizontální nebo vertikální slučování nebo rozlučování správních úřadů
- **Horizontální koncentrace** – veškeré úkoly správy na stejné úrovni do jednoho úřadu
- **Horizontální dekoncentrace** – rozdělení úkolů do více úřadů na stejné úrovni
- **Vertikální koncentrace** = centralizace
- **Vertikální dekoncentrace** – delegace působnosti na nižší úroveň stejného organizačního systému, nemění se hierarchie

# Organizace státu

- 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

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



# Členění organizace státu

- Státní orgány – základní a rozhodující složky, subjekty suverénní státní moci
- Zvláštní složky – státem zřizované instituce, např. policejní a bezpečnostní síly, nedisponují státně mocenskou pravomocí, pouze realizují pravomoc státních orgánů
- Státní organizace a státní zařízení – zřizovaná nebo zakládána státem za účelem realizace dalších státních funkcí, např. dopravní, energetické, výzkumné, hospodářské organizace, školská, kulturní, zdravotnická, sociální zařízení – stát je obvykle řídí, financuje a kontroluje

# Státní orgány

- Základní a rozhodující složky státního mechanismu
- Právní stránka – právní pojetí moderního státu, právní specifikace jednotlivých institucí, do rámce právního statusu státního orgánu náleží problematika: působnosti a pravomoci, mocenského charakteru činnosti a odpovědnosti, způsobu vzniku, osobního složení, právního postavení funkcionářů, základů vztahů a řízení, názvu a sídla
- Organizačně materiální stránka
- Osobní stránka

# Působnost státního orgánu

- Právní vyjádření úlohy a postavení státního orgánu v určitých společenských vztazích
- Souhrn oprávnění a povinností
- Předmět působení – objekt (vztahy)
- Předmět působnosti – úkoly a činnosti
- Rozsah působnosti – rámec výkonu pravomoci
  - Věcný faktor – obecný nebo konkrétní okruh vztahů
  - Územní – celostátní x místní působení
  - Časový – trvalost nebo dočasnost působení
  - Funkční – příslušnost orgánu rozhodovat v první nebo druhé instanci(mj. soudní orgán)

# Pravomoc státního orgánu

- Určité právní prostředky, které má státní orgán k realizaci státní působnosti
- Normativní právní akty
  - Primární pravomoc – ústavodárná, zákonodárná (pravomoci zákonodárného orgánu, parlamentu)
  - Sekundární – nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, místních orgánů státní správy
- Individuální právní akty – aplikace práva
  - Soudní rozsudky, správní rozhodnutí, volba hlavy státu, vyslovení nedůvěry vládě, apod.
- Jiné dělení – ústavodárné, zákonodárné, výkonné, soudní a kontrolní pravomoci

# Způsoby vzniku státního orgánu

Ustavování do funkcí:

- Volba – přímou (volič), nepřímou (volitel)
- Jmenování
- Dědičnost
- Virilita (ve smyslu státovědném)

# Typy státních orgánů

- **Parlamenty** – normativní, organizační kreační, kontrolní a iniciativní činnosti
- **Hlavy státu** – nejvyšší představitelé státu
- **Vlády** – výkonné kolegiální orgány státu, řídí koordinují a odpovídají za realizaci státní politiky a za výkon státní správy
- **Ministerstva** – státní politika a výkon státní správy v určitém, věcně vymezeném úseku
- **Územní orgány státní správy** – podřízeny nejčastěji ministerstvům
- **Soudy** – zajišťování výkonu spravedlnosti
- **Státní zastupitelství** – zastupování zájmu státu
- **Ochránci veřejných práv**

# Druhy státních orgánů

(kombinace hlediska dělby moci, nezávislosti a zaměření činnosti)

- Parlamentní orgány
- Výkonné orgány
- Orgány ochrany práva

# Vládní a výkonné orgány

- Nejvyšší výkonný orgán – nadřízen všem ostatním výkonným orgánům → vláda, prezident
- Specializované orgány (např. ministerstva) – tzv. ústřední orgány státní správy
- Další orgány státní správy – územní orgány



# Vláda

- Parlamentní x prezidentský systém
- Jmenovací x volební princip
- Důvěra parlamentu
- Politická odpovědnost
- Funkční období
- Personální složení
- Koncepce, struktura, složení vlády

# Koncepční typy vlády

- Vláda s resortním systémem v čele s předsedou
  - Kombinace kolegiálního a monokratického principu
  - Vláda – funkce řídicí, koordinační, překonávání rozporů
- Vláda v čele s prvním ministrem
  - Silné postavení premiéra (předseda strany) – VB
  - Kancléřský princip (Německo)
- Vláda – výbor (direktorium) – Švýcarsko
- Monokratická vláda
  - Poradní charakter vlády, jedinec – ústřední představitel exekutivy – např. prezident USA

# Struktura vlády

- Uspořádání i vzájemné vztahy
- Vláda x kabinet (VB)
- Kabinetní rada x ministerská rada (Francie)
- Kabinet x výkonný úřad prezidenta (USA)
- Vláda x úřad spolkového kancléře (Německo)
- Tradiční schéma
  - předseda, místopředsedové, ministři

# Působnosti a pravomoci vlády

- Stanovování cílů a základních linií státní politiky
- Koordinování, reintegrace cílů a problémů
- Informování a komunikace
- Kontrolní a dozorová funkce
- Rozhodovací a nařizovací funkce
- Reprezentační funkce (vně i uvnitř státu)

# Působnosti a pravomoci vlády

- Příprava, projednávání a realizace:
  - Zásadní otázky státní politiky
  - Návrhy rozpočtů, zákonů
  - Koncepční otázky hospodářské politiky
  - Výkon státní správy
  - Řešení aktuálních, výjimečných situací,
  - Personální otázky
  - atd.

# Sociální aspekty vývoje státní správy

Vláčil, J. Veřejná správa: sociálně  
psychologické problémy v historii a  
současnosti s. 115 - 156

# Stavovský a parlamentní stát

- Feudalismus a zejména později absolutismus – výlučná, autokratická osobní moc panovníka
- V opozici k ní se z několika možných zdrojů rodí parlamentní reprezentace občanských zájmů (rozšiřováním družiny, rady a zplnomocněnců panovníka se ustavuje parlamentní monarchie)
- Opozice proti panovníkovi – (družina, rádci) → parlamenty – Althing (Island 930) – všelidový charakter, Tynwald (Man, 979) – dodnes, Løgting (Faerské ostrovy, 825?), Consiglio Grande e Generale (San Marino)
- Kortésy (Leon) – stavovský charakter
- Anglie – zastoupení měst a kupců (13. století)

# Stavovský a parlamentní stát

- Regentství – absence, odmítnutí panovníka
- Správa je tolerována, omezována zájmy privilegovaných skupin
- Ze shromáždění a sněmů vznikají útvary republikánského typu a zemská samospráva tak přichází opět do rukou oligarchie
- Nárůst pravomoci privilegovaných skupin (např. šlechta) – OLIGARCHIE
- Stavby – organizování zájmů privilegovaných skupin (šlechta, klér, cechy, univerzity, atd.) – předobraz moderních korporací
- Prosazují svou mocenskou pozici – stavovská monarchie
- Jean Bodin: stavby, obce, cechy a univerzity jsou základem spravedlivé monarchie



# Stavovský a parlamentní stát

- Volba panovníka
  - Předzvěst „společenské smlouvy“
  - Omezená mezinárodní konstelací moci, zájmu stavů, sliby, korupcí ...(např. české stavy 16. století volba panovníka x souhlas s dědičností trůnu)
- Nebezpečí nadvlády parlamentu, nebo inaktivity
  - Politické nezodpovědnosti → komplikace výkonu správy (vlastní zájmy)
- Nový způsob financování správy – půjčky, pojištění, finanční rezervy, bankovní domy
  - „tekutý kapitál“, luxusní spotřeba

# Stavovský a parlamentní stát

- Knihtisk – masová produkce standardizovaných komodit, rozvoj informovanosti i propagandy
- Věřoučné schizma – reformace → jistá světonázorová revoluce
  - Etika práce a spořivost (abstinence)
  - Kumulace kapitálu
  - Samostatnost, racionalita, nezávislost rozhodování, inovace
  - Státní konfiskace, sekularizace (privatizace majetku církve)

# Stavovský a parlamentní stát

- Kapitalismus – nejdříve v zemědělství
- Scelování statků, konfiskace církvím, soukromá velkovýroba
- Anglie – obchod s otroky, obchod s koloniemi
- Snaha zajistit kontinuitu podnikání, obnovování zisku (např. vojenský průmysl – důraz na kvalitu, kontrolu, disciplínu, standardizaci potřebné produkce) přechod k manufakturní a pak tovární výrobě, požadavek svobodné pracovní síly
- Proto-industriální centra (např. Birmingham, Manchester)
- Potřeba nového způsobu správní regulace
- „duch kapitalismu“ – sociální etika protestantismu, nábožensky orientovaná volba, racionalizace způsobu života

# Novověký absolutistický stát

- Zvýšení úsilí o centralizaci moci
- Reorganizace správy
  - (včetně armády – profesionalizace, důstojníci – státní zaměstnanci)
- Kontrola šlechty – soustředění ve „dvoru“
  - Snadnější politická kontrola
  - Ochuzování šlechty, snižování její ekonomické nezávislosti
- Kontrola církve – podřízení státu (VB, FR)
  - Náboženství – nástroj absolutismu (RAK)
- Kult osobnosti – „král slunce“
  - Panovník – suverén určuje veřejné blaho

# Novověký absolutistický stát

- Upevňování loajality – královská privilegia
- Nicméně přispívá k posilování autonomie, oslabuje kontrolu, tok informací
- Policejní stát – efektivnost centralizované správní moci
- Osvícenství – právo na svobodu, hledání štěstí, rovnosti a nezávislosti, která je řízena lidem zvolená vládou. Význam lidské práce, vynálezů, suverenita rozumu

# Novověký absolutistický stát

- Intelektuální osobnosti
- První ministři – často intelektuálně nadřazení panovníkům (Richelieu, Colbert, Mazarin, atd.)
- Zvláštní pověřenci – poslové, spravující provincie
  
- Později tzv. osvícenský absolutismus
  - Propojení reforem a despotismu
  - „vše pro lid, nic však jeho prostřednictvím“

## Kardinál Armand Jean du Plessis, vévoda de Richelieu 1585 - 1642

- Byl francouzský šlechtic, duchovní a státník, první ministr francouzského krále Ludvíka XIII. v letech 1624–1642. Je obecně považován za jednoho z nejvýznamnějších francouzských politiků 17. století.
- Spolu s králem Ludvíkem XIII., který na něm nechával většinu rozhodnutí, byl hlavním strůjcem politiky Francie. Konsolidoval královskou moc, rozdrtil opozici z řad francouzské šlechty a protestantů a postupně vytvořil z Francie silný a vysoce centralizovaný stát. Vše možně podporoval kolonizaci, zejména v Severní Americe, a oponoval mocenským snahám rakousko-španělské Habsburské dynastie a z tohoto důvodu podpořil ve třicetileté válce stranu protestantů.
- Byl velkým mecenášem vědy a umění, mimo jiné založil Francouzskou akademii, zodpovědnou za péči o francouzský jazyk.
- Obecně je považován za průkopníka a symbol nového stylu politiky, která z velké části upozadila morální a náboženské ohledy.



## Jules Mazarin 1602 – 1661 (výslovnost: *žil mazaren*)

- Byl původem italský politik a diplomat, který od roku 1642 až do své smrti působil jako první ministr Francie. V letech 1642–1661 byl nejvlivnějším a nejmocnějším mužem francouzské politiky. Od roku 1641 měl současně titul kardinála.
- Dne 7. června 1654 byl Ludvík XIV. oficiálně korunován a ujal se moci v zemi. S tím, jak sílila moc mladého krále, sílila i moc jeho věrného rádce a kmotra kardinála Mazarina, který se opět stal důležitou a vlivnou postavou francouzské politiky. Podruhé ve svém životě se ocitl na politickém vrcholu, byl nejbohatším a nevlivnějším mužem v zemi, prvním ministrem a hlavou královské rady. Osobně dohlížel na domácnost královny a na další výchovu mladého krále a jeho bratra Filipa Orleánského.
- Na rozdíl od svého předchůdce kardinála Richelieua se nikdy příliš nechoval jako duchovní, ale zcela nepokrytě si užíval radostí života.





## Jean-Baptiste Colbert 1619 - 1683

- Byl nejprve osobním sekretářem kardinála Mazarina a po jeho smrti se stal francouzským ministrem financí za vlády Ludvíka XIV. - v letech 1665–1683.
- Jean-Baptiste Colbert začal zavádět ve Francii hospodářskou teorii merkantilismu, ve které viděl jedinou cestu pro oživení francouzské ekonomiky. Příkladný byl Colbertův protekcionismus francouzského trhu, který chránil zavedením vysokých cel na dovážené zboží. Podporoval zakládání manufaktur, rozšiřování dopravní sítě či budování nových přístavů. Francie, coby námořní velmoc, samozřejmě usilovala o nové kolonie, realizovala se především v Severní Americe, Přední Indii, Indonésii a Madagaskaru. Byly založeny Východoindická a Západoindická společnost.



# Právní a demokratický stát

- Vznik moderní masové společnosti
- Revoluce – anglická, americká, francouzská
- Revoluce státní moc dlouhodobě nelikviduje, naopak přispívá k jejímu posílení
- VFR – zrušení stavovské společnosti, nastolení (formální) občanské rovnosti
- Prosazení principů legitimní správy:
  - Vláda zákona
  - Oddělení moci a jejich vzájemná kontrola
- Prosazení právního státu, právní ochrany občana, předvídatelné jurisdikce
- Stát – autonomní rozměr společnosti

# Právní a demokratický stát

- Lidská práva a občanské svobody
- Právo na účast – participaci
- Participace na správě
- Vláda lidu řízená lidem pro lid (A. Lincoln)
- Důraz na občanskou aktivitu (J. S. Mill)
- Samospráva – získává oprávnění k řízení obcí, korporací a dalších sociálních útvarů
- Posilování vědomí o spoluodpovědnosti za správu

# Národní stát

- Nacionalismus
  - Kulturní hrdost, odpor k cizím kulturám
  - Paměť národa, zestátnění historiografie
  - Posilování, legitimizování kolektivní identity
  - Rovnost, emancipace, modernizace, sociální jistoty uvnitř politické komunity
  - X separatismus, iredentismus, izolacionalismus
- Národní stát – po napoleonských válkách
  - Dříve rytířské řády, univerzity
  - Kolektivní paměť, mýty

# Korporatistický stát

- Corporare – sdružovat se
- Uzavřený stát založený na korporacích
- Kolektivistická reprezentace ekonomických a socio-profesních zájmů
- Státní paternalismus
- Korporace – bez nátlakový prostředek zachování kázně
- Neokorporativismus
- Sociální partnerství, tripartita

# Liberální stát

- Omezené zásahy do života společnosti i jednotlivce
- Odlišení veřejného a soukromého zájmu
- Byrokratizace správy
- Oddělení politiky a ekonomiky
- Pluralismus, autonomie
- Profesionalizace správy, depersonalizace
- Potřeba reforem, vliv globalizace

# Virtuální stát

- Problémy přesahující možnosti státu (katastrofy, epidemie....)
- Mezinárodní obchod, nadnárodní korporace
- Globalizace
- Potřeba trvalé nadnárodní spolupráce
- Komunita založená na globální – síťové propojenosti – network society, community

# Instituce a organizační struktury ve veřejné správě

Hendrych, D. Správní věda s. 89 – 98.

Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná  
správa s. 57 – 81.



# Organizace

- Organizace – útvar založený na koordinaci skupin, fungující v důsledku specializace a hierarchie
- Formální organizace – stálé, cílově zaměřené vztahy, zřetelná struktura, apriorní principy a pravidla

# Organizační výstavba VS

- Výstavba VS ← pravidla (zřizování úřadů, působnost a pravomoci) = abstraktní organizační akty
- Konkrétní organizační akt – vydávaný příslušným orgánem na základě zmocnění
- Oprávnění vydávat organizační akty = organizační moc
  - Externí – oprávnění regulovat pomocí abstraktních nebo konkrétních organizačních aktů záležitosti spojené se základními otázkami výstavby VS ve státě
  - Interní – opatření uvnitř úřadu nebo jiné organizační jednotky

# Organizační modely

- Hraniční modely – hierarchický model (absolutizující princip subordinace) a přímá demokracie
- Modely ovlivněny tradicemi, podmínkami daných států (včetně ideologickými základy společenského systému)
- Určité funkční zaměření

# Hierarchický model

- Základní a nejrozšířenější model formální organizace (ale kritizován – demokratická participace na řízení, transparentnost, moderní metody řízení, apod.)
- Znaky modelu
  - Koncentrace působnosti a rozhodovací pravomoci u vyšších orgánů
  - Důraz na vertikální organizační a rozhodovací strukturu
  - Vysoká dělba práce, specializace pracovníků
  - Formalizace pracovních postupů a oprávnění

# Hierarchický model

- Vznikal v době, kdy úkoly VS byly málo početné, standardní a jednoduché – pořádkové, prováděcí a kontrolní úkony  
→ nejracionálnější a nejúčelnější organizační struktura
- Přednosti
  - Přesně regulovaná dělba práce a oprávnění uvnitř celého systému → stabilita pracovních vztahů, stálost systému, kontinuita pracovních postupů a rozhodování
  - Jasně určená práva a povinnosti zaměstnanců → zmenšování nejistoty a tíhu odpovědnosti, srozumitelnost oprávnění
  - Formalizace procesů → zjednodušení a urychlení rozhodování, právní jistota, rovnost účastníků řízení

# Hierarchický model nedostatky

- Dělbba práce → selektivní pořizování informací, jejich zpracování a vyhodnocování, izolovaná řešení, malá flexibilita vzhledem k vnějším podmínkám a skutečností
- Obtížná realizace komplexních řešení problémů společnosti a úkolů z toho pramenících
- Tvořeny jsou malé organizační útvary – specializované → příliš uzavřené, nespolupracují, nekoordinují aktivity s jinými
- Obtížná mezioborová a regionální spolupráce díky vertikálním řídicím vztahům

# Hierarchický model nedostatky

- Rigidní struktura (postavení vedoucího) → ztěžuje postavení specialistů a jejich integraci do organizačního a rozhodovacího systému
- Vnitřní konflikty mezi nositeli odborné a formální autority
- Přetěžování vrcholných orgánů, tlak na vedoucí aby vstupovali do správního řízení → přednost rutinním rozhodnutím před komplexními řešeními

# Varianty hierarchického modelu

- Liniová organizace – stupňovitá struktura, vertikální vztah nadřízenosti a podřízenosti
- Štábně liniová organizace – rozšíření, doplnění liniové organizace o místa, která nemají rozhodovací pravomoc, ale poskytují orgánům poradenské služby, připravují návrhy, atd. Cílem je posílení odbornosti vedení úřadů, racionalizace rozhodování (sbory poradců, jednotlivci, kanceláře vedoucích, ministru, apod.)



# Varianty hierarchického modelu

- Matrixová organizace – spojování pracovníků nebo útvarů za účelem koordinace → dosažení konkrétního cíle
- Dočasná forma uspořádání, zajištění týmové práce většího počtu pracovníků různého postavení a zařazení (většinou si ale své nadále zachovávají své stávající povinnosti)
- Flexibilita

# Participační model

- 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)
- Zmírnění nedostatků hierarchického modelu

# Participační model

- Management by objectives – předem stanoveny cíle, cesty jsou věcí příslušných míst
- Management by expectations – 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 – pravomoc rozhodovat v určitých záležitostech je přesně vymezena a delegována na nižší organizační složky

# Konzultativní model

- Reflexe plurality zájmů ve společnosti, potřeby konzultací s odborníky, zástupci různých zájmových skupin, apod.
- Vytváření tzv. skupinových struktur – pomocné orgány subjektu rozhodování (pracovní komise, týmy, výbory, kolegia, atd.)
- Trvalé x dočasné, resortní x meziresortní, operativní x projektové
- Doplnění existující organizační struktury

# Veřejnoprávní korporace

- Veřejnoprávní korporace – subjekt s vlastní právní způsobilostí a členstvím, který plní úkoly veřejné správy
  - obce, svazky obcí
  - Profesní, zájmová samospráva
- Prosazování prvků nepřímé veřejné správy
  - Vznik paralelních vládních a nevládních organizací
  - PGOs a NGOs

# PGOs (para-gov. Organizations)

- Alternativa státní správy
- Plné obdobné funkce jinými prostředky
- Dříve – charakter veřejnosprávních korporací, nyní i subjekty soukromého práva → nezávislé veřejné jednotky nebo soukromé jednotky
- Nejsou svazovány rigidními pravidly, kontrolou, lépe prosazují profesionalitu personálu
- Riziko komercializace

# NGOs (non-governmental org.)

- Komplement státní správy, plní funkce, které nejsou státu vlastní

# Úřad

- Správní organizační jednotka zřízena zákonem, navenek ohraničená a vystupující na veřejnosti prostřednictvím svých orgánů jako nositelů samostatného rozhodování v rozsahu působnosti a pravomoci úřadu stanovené zákonem
- Institucionální x funkční pojetí
- Uplatňuje se hierarchický model



# Územní organizace moderního státu a evropský správní prostor

Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy s. 236 – 245.

Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa s. 46 – 55, 112 – 123.

# Organizace státní moci

- Formy vlády, režimu, územní organizace státu
- Aspekty státního území a jeho členění
  - Právní vymezení státu – vymezení hranic, vznik a zánik státu
  - Způsob nabývání a pozbývání území – přirůstání, okupace, anexe, opuštění, cese, vydržení
  - Rozčlenění území a jeho právní vymezení – vymezení územních jednotek, samosprávné členění
  - Vztah státní moci k jednotlivcům a skupinám – otázka občanství, postavení uprchlíků, evidence pobytu, sídlo spolků a stran, atd.
  - Symbolika státu, vztah k ostatním státům

# Vztah státu jako celku k součástí

- Vztah centrální moci k orgánům vykonávajícím moc v rámci částí, na které se státní území člení
- Základní formy státního zřízení:
- Unitární stát
- Federace

# Federalismus

- *Foedus* – smlouva, dohoda o sdružení, integraci více jednotek do určitého celku, unie
  - Řím – foedera – smlouva se státy či kmeny
- Federalismus
  - Formy sdružení rovnoprávných jednotek, které si zachovávají svou svébytnost vůči celku v podobě samostatných kompetencí, současně se vzájemně podporují přímo (a přes celek) a přenášejí na celkové sdružení úkoly, na které by samy nestačily, přičemž se podílejí na fungování celku
- Podoba území, ale také společnost, politický subjekt, spolek, církev, ....

# Federalismus

- Integrace
- Koordinace
- Vertikální dělba moci
- Kooperace
- Subsidiarita
- Participace

# Federalismus a stát

- Dvoučlánková federace – státotvorným prvkem subjekty federace (členské státy) a federativní stát jako celek
- Tříčlánková federace – prvky jsou subjekty federace, federace a federativní stát jako jednota členských států a federace
- Celkové, spolkové, členské ústavní zřízení

# Historie federací

- Antické Řecko – symnachie, sympolitea
  - Amfiktyonie (společenství sousedů)
  - Symnachie (Aténský námořní spolek) – obranná aliance, federace?
- Konfederace řeckých polis
  - Panhelénský mírový kongres
  - Syndrion (společné zasedání) – Korynt 338 p. n. l. , Filip Makedonský, celořecká federace

# Historie federací

- Římský foedry
- Spolky hansovních měst, švýcarských obcí
- J. Althusius (1557 – 1638) – „otec federalismu“
  - Představitel společnosti budované na federativním svazku
  - Vesnice – federace rodiny, město – federace cechů, provincie – federace měst, království – federace provincií
  - Budování federace zdola
- USA – první ucelená a do praxe uvedena koncepce federalismu



# Unitární stát

- Území státu je tvořeno jednotkami správního charakteru podřízenými jedinému centru
- Jediná ústava jako základní právní akt
- Jediné občanství
- Soustava nejvyšších orgánů – rozhodnutí závazná pro všechny subjekty na území
- Územně správní jednotky jsou nedílnou součástí státu nemohou vystoupit

# Unitární stát

- Devoluce – VB
  - Skotsko, Wales
- Regionalismus – jednotky respektují historické, etnické, národní zvláštnosti
  - Itálie, Španělsko (federální regionalismus – quasi – ústavní oprávnění, zákonodárná iniciativa, apod.)

# Federace

- Území je tvořeno z územně politických jednotek, které mají znaky státu (zpravidla)
  - „Stát států“
- Jediný subjekt z hlediska mezinárodního práva
- Základem je ústava → rozdělení pravomocí a působnosti mezi federaci a subjekty federace
  - Ty mají většinou také vlastní ústavy
  - Právo účasti na řízení federace
- Dvojí občanství
- Dvojí soustava nejvyšších státních orgánů

# Federace

- Rozhodnutí orgánů federace platí přímo na celém území pro občany
- Možnost vstupu a výstupu z federace
  - USA – není možné, SSSR – jednomyslnost všech států, nereálné
- USA, Kanada, Švýcarsko, Austrálie
- Nominální federace – nefungují v praxi - ČSSR

# Konfederace

- Právním základem je mezinárodní smlouva ratifikována všemi členy
- Tvoří ji samostatné státy – mají vlastní právní subjektivitu, ústavu
- Chybí úplná soustava nejvyšších orgánů (záleží od kompetencí)
- Přejížděná forma mezi unitárním státem a federací (USA, Švýcarsko, Jugoslávie)

# Evropský správní prostor

- Souhrn principů, pravidel a opatření, které jsou jednotně uplatňovány ve správní činnosti členských států EU
- EU nedisponuje legislativní pravomocí pro jednotnou úpravu společných základů nebo právního rámce administrativních procedur, pokud výkon této činnosti není svěřen do výlučné působnosti orgánů EU

# Evropský správní prostor

- EU – společenství?
- Vymezuje prostor tvorby, implementace a kontroly společných a koordinovaných správních politik (v rámci subsidiarity a proporcionality)
- Hodnotové pilíře ESP
  - Spolehlivost a předvídatelnost
  - Otevřenost a průhlednost
  - Odpovědnost
  - Efektivita

# Evropský správní prostor

- Tendence ke sblížování právních řádů
  - Harmonizace – sblížování a sladění postupů a kritérií
  - Standardizace – výběr a doporučení vzorů a principů
  - Unifikace – sjednocení pravidel
  - Kodifikace – uspořádání sjednocených pravidel
  - Integrace – propojení již uvedených snah s cílem vytváření vyšších typů inovací
- Harmonizace – zejména předpisy upravující vzájemné vztahy



# Evropský správní prostor

- Správní právo v rukou členských států
- Omezené pole působnosti komunitárních orgánů – taxativně vymezeny oblasti
  - Ochrana hospodářské soutěže, podmínky veřejných zakázek, zemědělská politika
- Tvorba a implementace správních politik prostřednictvím obligation de résultat
  - Státy jsou zavázány spravovat věci veřejné politiky tak, aby byly naplňovány cíle a úkoly EU
  - Zdržet se všeho, co by ohrozilo účinnost realizace společných evropských politik

# Integrační správní prostor

- Dobré úřední chování
- Princip rovnosti
- Zákaz diskriminace
- Proporcionalita
- Princip legitimního očekávání

# Společné organizační trendy

- Privatizace, omezení státního vlivu, monopolů
- Organizační oddělení tvorby správní politiky, rozpočtu X implementačních a inspekčních funkcí
- Zřizování výkonných a regulačních agentur
- Vytváření nezávislých inspekčních orgánů
- Decentralizace ve prospěch územní samosprávy
- Zkvalitnění interního auditu, posílení externí kontroly

# Společné organizační trendy

- Zjednodušování procedur, počtu hierarchických úrovní
- Řízení výkonu
- Výkon – rozhodující pro vývoj kariéry
- Přesun pracovníků regionální a místní samosprávu
- Kvóty pro dosahování úspor
- Restrukturalizační programy → propouštění

# Bílá kniha o evropském vládnutí 2001

- Princip otevřenosti
  - Participace
  - Odpovědnosti
  - Efektivita
  - Souladnost
- 
- Právo intenzivní účasti
  - Vertikální a horizontální decentralizace
  - Vytváření polycentrických sítí – networked Europe
  - Zapojení regionů/Výbor regionů

# Místní a regionální správa

Pomahač, R., Widemonnová, M. Veřejná správa a evropská právní integrace s. 47 – 56, 71 – 72.

Halásková, M. Systémy veřejné správy v evropských zemích s. 70 – 95.

# Místní správa

- Součást veřejná správa – místní úroveň VS
- Státní správa x samospráva na místní úrovni → výkon státní správy x samosprávy – vykonávány obvykle jedním subjektem – DVOUKOLEJNOST
- Vykonávána územně samosprávnými celky (veřejnoprávní korporace)
  - ústavou zaručené právo na samosprávu (stát zasahuje jen v případech, kdy je nutná ochrana zákona)
- Výkon státní správy – podřízení státu

# Formy uspořádání místní správy

- Anglosaský model
  - MS – samospráva (self-government), nerozlišuje se mezi samosprávou a státní správou
- Francouzský
  - Na místní úrovni existují vedle sebe odděleně orgány státní správy a samosprávy
- Smíšený systém
  - Na místní úrovni se samospráva a státní správa vykonávají společně, stejnými orgány



# Typy uspořádání MS v zemích EU

- Severoevropský systém
  - Velký stupeň samostatnosti MS, příjem financí z místních daní
- Britský systém
  - Jednotky nemají nezávislou finanční základnu, jsou závislé na centrální správě, nižší pravomoci
- Středoevropský (Německo, Rakousko)
  - Třístupňová MS, velká samostatnost, liší se v různých zemích
- Napoleonský systém
  - Vysoký stupeň kontroly centrálními orgány

# Principy MS

- Decentralizace
- Územní princip
  
- Subsidiarita
  - Omezena hledisky účelnosti a hospodárnosti
  - Preferování správy vykonávané na nižší úrovni)přenesení správy mimo oblast VS
  - Co nejbliže občanovi – VS jako služba
  - Přenášení kompetencí, financování (podíl veřejných financí)

# Způsoby subsidiarity

- Přenesení mimo VS
  - Činnost získává charakter soukromo-správní (výkon)/stát si ponechává kontrolní činnost (zákonnost, správnost výkonu)
- Přenesení ze státní správy na samosprávu
  - Činnost neztrácí veřejno-správní charakter
- Přenesení z centrálního orgánu na nižší
  - dekoncentrace, pravomoc zůstává v rámci státní správy, orgán MS může rozhodovat, zná lépe podmínky, apod., přenesená působnost obcí, krajů
- Z vyššího samosprávného celku na nižší

# Příklady působnosti MS

- Ve většině zemí EU
  - Fyzické územní plánování
  - Péče o veřejné zdraví
  - Péče o veřejná prostranství
  - Infrastruktura pro volnočasové aktivity (sport, kultura)
  - Veřejná doprava
  - Sociální služby
- Také (podíl MS)
  - Školství
  - Zdravotní péče

# Zasahování MS do místní ekonomiky

- Plánování – vytváření aktivního rámce pro změny
- Podpora podniků
- Zajištění infrastruktury a služeb

# Příklady působnosti samosprávy

- Územní plánování
- Nakládání s odpady
- Bytová výstavba
- Komunální infrastruktura
- Ochrana životního prostředí
- Zdravotní a sociální péče
- Protipožární ochrana
- Atd.

# MS v Německu

- Základní jednotka – OBEC i svazek obcí
- Samospráva v oblastech: personální, finanční, organizační, právní, daňové
- Modely obecní samosprávy:
  - Jihoněmecký – starosta volen přímo na delší období, je neodvolatelný, je předsedou obecní rady i představitelem státní správy na místní úrovni
  - Severoněmecký – starosta volen obecní radou, obecní rada volí také předsedu obce – představitel státní správy, oba odvolatelní, velká role obecní rady, napětí mezi nimi

# MS v Německu

- Starostovský model – starosta volen obecní radou, ten je předsedou obecní rady, řídí místní státní správu, širší pravomoci
- „rýnský model“ – vliv francouzských vzorů
- Magistrátní model – kolektivní orgán místní správy – magistrát (starosta, jeho zástupce i vedoucí odborů – voleni obecní radou) velmi široké pravomoci magistrátu



# MS v Německu

- Okresy
  - Okresní sněm – volí předsednictvo
  - Zemský rada – v čele státní správy (volený obyvateli, okresním sněmem nebo jmenovaný zemskou vládou)
- Kraje
  - Jen v největších ladech, krajský parlament – dohlíží na výkon MS v okresech, na samosprávu a výkon státní správy v obcích

# MS ve Francii

- Posílení pravomocí místní samosprávy
- Rada obce – samosprávný orgán volený obyvateli (většinový volební systém)
  - Počet členů – 9-69 (velikost obce), 6 let
  - V čele – starosta- volen Radou obce ze svých členů
  - Starosta spojuje výkon samosprávy a státní správy
- Generální rada departamentu
  - Volená na 6 let
  - Prezident generální rady – 3 roky
- Regionální rada – volena v departamentech na 6 let
  - Prezident

# Státní správa na místní úrovni

- Starosta

X

- Prefekt – departamenty – rozsáhlé pravomoci až do 80.let 20. století (státní dozor v obcích – schvalování rozhodnutí samospráv)
  - reprezentant státu v departamentech
  - Reprezentant vlády, politický důvěrník vlády
  - Orgán všeobecné správy
  - Zprostředkovatel mezi centrem a územně-správní jednotkou
- Nadprefekt – v rámci regionů – rozvoj regionů z pohledu státu, nejednoznačná role

# MS ve Spojeném království

- Řídila se dlouhou dobu tradicí, právními obyčejí
- Vysoká míra samostatnosti
- Reorganizace od 70. let
- Všechny pravomoci MS regulované legislativou
- Parlament může na MS přenést výkon státní správy
- Původně nejvyšší článek správního členění tzv. hrabství (do roku 1867 členěné na malé celky tzv. hundredy) – zamezovalo to regionální vládě
- Územní celky – rady, farnosti – shromáždění, rada farnosti, předseda (starosta)
- Současnost: Regiony (nejvyšší stupeň 9), Hrabství a obdobné celky (metropolitní, nemetropolitní, Unitary Authority, Velký Londýn), Distrikty (cca. České okresy,), (metropolitní, nemetropolitní, Londýnské městské obvody) status „městského okresu“, „města“, „královský městský obvod“, Civilní farnosti (obdoba české obce).

# Místní a regionální správa v evropském kontextu

Rada Evropy

Kongres místních a regionálních samospráv

X

Evropská unie

Výbor regionů

# MS v kontextu Rady Evropy

- Rada Evropy – přidružení územních samospráv → 1994 Kongres místních a regionálních samospráva (47 zemí Evropy, 200 tis. regionů a obcí)
  - Komora místních orgánů
  - Komora regionů
- Poradní orgán místních vlád na půdě RE
- Úkoly kongresu
  - Zapojení MS do procesu evropské integrace na základě principů a ideálů RE, navrhopat opatření k podpoře MS, posilování přímé spolupráce mezi MS, udržování kontaktů s mezinárodními organizacemi, spolupráce s národními sdruženími místních a regionálních orgánů

# Kongres místních a regionálních orgánů

- Nová charta kongresu – 2007
- Zástupci místních a regionálních samospráv (voleni nebo delegováni)
- 4 výbory – institucionální, pro kulturu a vzdělání, sociální kohezi, pro udržitelný rozvoj
- Zasedání kongresu – min. jednou ročně
- Mezi zasedáními řídí zastupuje kongres Stálý výbor
- Prezident kongresu – volen na 2 roky
- Úřad kongresu
- 318 členů (ČR – 7)

# Legislativní činnost Kongresu místních a regionálních samospráv (RE)

- Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci
- Evropská charta místní samosprávy (1985)
- Evropská charta regionální samosprávy (1997)



# Evropská charta místní samosprávy

- Přijata na půdě RE v roce 1985
- Cílem – sbližování právních základů a principů MS (snahy již od 50. let)
- Poslání – zajistit práva a ochranu práv MS
- Přijetí členskými státy buď v celku, nebo jen částečně (min. 20 meritorních opatření)
- Závazný charakter po ratifikaci

# Obsahové vymezení charty

- Ústavní garance práva na místní a regionální samosprávu
- Definice práva na MS a RS
  - MS není jen činností, ale také právem, výkon samosprávy – přímo nebo zastupitelský systém, důraz na subsidiaritu a evropskou solidaritu
- Rozsah práva na samosprávu
  - Rozsah kompetence (na základě a v mezích zákona)
  - Kompetence plná, výlučná
- Princip konsensuální změny hranic územních celků

# Obsahové vymezení charty

- Organické záruky práva na MS
  - Správní struktura, status zaměstnanců a funkcionářů
  - Statutární a organizační autonomie
- Státní dozor na MS
  - Princip delegace, legality a proporcionality
- Finanční záruky práva na MS
  - Princip autonomního financování, přiměřenosti zdrojů
  - Finanční solidarita, flexibilita
- Asociační právo MS
  - Princip kooperace MS – zájmová sdružení, komunální svazky, přeshraniční spolupráce
- Ochrana práva MS

# Doporučení RE pro státy a MS

- Uplatnění principu subsidiarity
- Privatizace veřejných podniků a služeb
- Práva klientů VS – zákaz diskriminace, transparentnost, překonávání lhostejnosti, atd.
- Vyrovnávání finančních zdrojů MS
- Úvěrování místních a regionálních orgánů
- Finanční odpovědnost místních volených zástupců
- Referenda a veřejné iniciativy
- Lidové hlasování, hlasování o veřejné iniciativě, referenda
- Rozšíření občanské participace (e-voting,...)

# Charta - shrnutí

- Snahy o sjednocení principů MS
  - Legislativní hlediska
  - Ochrana hranic MS
  - Správní struktury
  - Zdroje
- Právo občanů podílet se na správě věcí veřejných, význam MS v demokratické společnosti

# Evropská unie – Výbor regionů

- Výbor regionů – orgán EU, 1994
- Poslání – participace představitelů MS na implementaci evropského práva, zapojení občanů do agendy EU („deficit demokracie“)
- Principy – subsidiarita, blízkost, partnerství
- Konzultace v záležitostech sociální koheze, zdravotnictví, vzdělání, kultury, životního prostředí, atd.

# Výbor regionů

- Činnost – stanoviska, rezoluce, studie, ...
- 344 členů – ČR – 12 (zejména hejtmané)
- Prezident – 2 roky
- Plenární zasedání – 5 za rok
- Komise VR
- Úřad VR
  
- [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

# Spolupráce EU a RE v oblasti MS

- Spolupráce od roku 1994
- 27 států EU je členy RE
- V obou orgánech často stejní zástupci místních a regionálních samospráv (ČR - stejní hejtmani, primátoři)
- Kontaktní skupina – 6 reprezentantů obou orgánů
- Spolupráce výborů, komunikace (Brusel – Štrasburk)
- Pravidelné schůzky předsedů obou organizací
- Dohoda o spolupráci mezi kongresem a výborem regionů – 2005
- 2007 – memorandum o porozumění mezi Evropskou unií a Radou Evropy



Dohoda o spolupráci mezi kongresem místních a regionálních samospráv Rady Evropy a Výborem regionů Evropské unie

- Vzájemně podporovat snahy obou institucí rozvíjet místní a regionální demokracii, decentralizaci a samosprávu v Evropě a zabezpečit respektování zavedených místních a regionálních kompetencí národními a evropskými orgány
- Posílit komplementaritu svých činností v zájmu regionálních a místních orgánů Evropy

# Lidský faktor ve veřejné správě

Hendrych, D. Správní věda s. 123 – 133.

Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná  
správa s. 125 – 155.

# Veřejná služba

- Úloha, poslání VS, princip VS
- Předmět, náplň činnosti VS
- Označení některých úřadů nebo úseků VS
- Označení zaměstnance VS (jedinec, sociální skupina)

# Formy veřejné služby jako činnosti

- Způsob ustavování do funkce
  - volba, jmenování, smlouva
- Trvalá funkce
  - Doba určitá/neurčitá
- Způsob provádění
  - Výkon jako čestná funkce, vedlejší povolání
  - Na základě pracovní smlouvy (smluvní systém) → výběrová řízení na základě schopností
  - Kariérní systém – zvláštní status zaměstnanců VS (včetně odpovědnosti), trvalý pracovní poměr (celoživotní), služební a platový postup

# Hlavní systémy veřejné služby

- Systém spoils (kořist) – politická strana, která vyhraje volby, má právo na celou VS (obsadí si pozice kým chce) – nevýhoda je, že v krátkých časových intervalech může docházet ke změnám, vyskytuje se minimálně
- Job systém (merit, position) – zaměstnanec je přijímán na určité blíže nespecifikované místo, nezáleží na tom co zaměstnanec dělal dřív, není to doživotní funkce předpokládá se mobilita
- Kariérní systém – principem je zásada definitivy, zaručen je také služební postup

# Výběr zaměstnanců ve VS

- Způsobilost pracovat ve VS, vůle k vysoké výkonnosti
- Odbornost, nestrannost, loajalita k zaměstnavateli (stát, obec), politická neutralita
- Ověření na základě výběrového řízení

## Směrodatné znaky

- Informace o uchazeči z přihlášky, CV, doporučení
- Výsledky odborných zkoušek a psychologických testů
- Bezúhonnost uchazeče (morální předpoklady)
- Dojem z osobního pohovoru

# Role zaměstnance VS

- Znaky zaměstnance v moderním státu (M. Weber)
  - Reprezentace státu a zvláštní odpovědnost vůči veřejnosti
  - Plnění úkolů na základě a v mezích právních předpisů
  - Hlavní, trvalá nestranná funkce
  - Kritika – nerovnost, nedemokratičnost, neefektivita, anonymita, vnitřní solidarita, neprůhlednost, průtahy, setrvačnost, pohodlnost, ..

# Zaměstnanci VS

- Specifická skupina, odlišuje se od pracujících ve sféře soukromé
- Je s nimi spjat výkon VS
- Jsou to zaměstnanci nositelů VS (státu, obce, kraje) a proto jsou i zvláštním způsobem organizováni
- Přímo se podílí na tvorbě VS
- Již v 18. století se postupně definoval správní poměr, který se odlišuje od poměru smluvního
- Institut veřejné služby u nás trvá v čisté podobě od pol. 19. století do 1948



# Zaměstnanci

- Hodnocení zaměstnanců
  - tzv. výkonnostní princip
- Motivace zaměstnanců
  - Systém výchovy a vzdělání
  - Kontrolní a sankční systém
  - Systém platových úprav
  - Služební postup a povyšování pracovníků
- Styl řízení
  - kolektivní, kooperativní

# Profesní etika

- Morálka, etika, hodnoty
  - Nestrannost
  - Legalita
  - Integrita
  - Transparentnost
  - Účinnost
  - Rovnost
  - Odpovědnost
  - Spravedlnost

# Profesní etika

- Zdokonalování
  - Písemná pravidla – etické kodexy
  - Vzdělávání před nástupem a další školení
  - Vliv modelové role nadřízených
- Principy etiky (OECD)
  - Standardy musí být jasné
  - Zakotveny v právu
  - Existence etického vedení
  - Znalost práv a povinností
  - Politická angažovanost ve prospěch etiky
  - Transparentnost a otevřenost rozhodovacího procesu

# Etika ve veřejné správě

- 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

# Etika ve veřejné správě

- **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** 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 neustranný 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.

# Etika ve veřejné správě

- **Etický kodex** je nástrojem, který pomáhá zajišťovat, aby každodenní aktivity a jednání všech jeho zaměstnanců odpovídalo stanoveným zásadám.
- **Etický kodex vymezuje:**
  - ✓ Hranice žádoucího chování pro pracovníky firmy i subjektu mimo organizaci
  - ✓ Písemný kodex signalizuje vnějšímu světu, že společnost a její zaměstnanci usilují o etické postupy
  - ✓ Vymezení žádoucího chování stanovuje jasné hranice pro zaměstnance
- **Kodex zaměstnanců ve veřejné správě** definuje obecné zásady chování úředníků správních úřadů. Jedná se o morální a ne právní normu.
- Kodex je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a územních samosprávných celků
- V roce 2012 vláda ČR schválila nový Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Obsahuje 14 článků. Nahradil původní kodex z roku 2001.

# Etika ve veřejné správě

- 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

# Korupce ve veřejné správě

- 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.



# Typy korupce ve veřejné správě

- Existuje celá řada přístupů ke klasifikaci forem 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 dárků, 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 korupcí** se rozumí rozkrádání a zneužívání veřejných prostředků, prospěchem z privatizace apod.

# Korupční prostředí

- **Korupční prostředí** můžeme definovat pomocí dvou základních přístupů:
  - 1) 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
  - 2) 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 s 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.

# Zásadní strategie změny protikorupční politiky České republiky

viz. Skripta str. 106

- Profesionalizace veřejné správy
- Nakládání s veřejnými prostředky
- Posilování protikorupčních nástrojů v soukromém sektoru
- Posilování politického systému a zvyšování transparentnosti politických stran
- Odhalování, vyšetřování a stíhání korupce
- Posilování protikorupčního klimatu v české společnosti
- Vytvoření kapacit pro monitoring korupce, formulaci protikorupční politiky a její monitoring a koordinaci jednotlivých kroků protikorupční politiky. Posílení zdrojů na implementaci protikorupční politiky
- Posilování transparentnosti veřejného sektoru

# Korupce

- Máte slovo
- (definice, příčiny, řešení)

# Korupce

- Utajovaná
- Vzájemný závazek obou stran
- Vzájemný prospěch
- Podvodné jednání
- Porušení důvěry
- Porušení odpovědnosti a povinností
- Propojení veřejné a soukromé role

# Korupce - příčiny

- Politické
- Ekonomické
- Systémové – v organizaci
  - Rostoucí složitost fungování VS, nepřehlednost zákonů, nedostatky v kontrole (finanční), politické ustavování do funkcí, propojení veřejného a soukromého sektoru
- Jiné: vztah politické elity ke korupci

# Korupce – možná řešení

- Právní – ústava, zákony
- Institucionální – kontrola (parlamentní, vnitřní, soudní)
- Antikorupční opatření v ČR – trestní zákon, zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech, obchodní zákoník, zákon o zadávání veřejných zakázek, aj.

# Kontrola ve VS

Hendrych, D. Správní věda s. 135 –  
142.



# Zásady kontroly

- Má-li být kontrola účinná, musí kontrolující splňovat určité předpoklady (musí být kompetentní a musí mít potřební informace o kontrolovaném subjektu, musí postupovat pečlivě a svědomitě a musí být osobně a věcně nepodjatý a mít kritický postoj k vlastním měřítkům posuzování a hodnocení činnosti kontrolovaného subjektu)

# Zásady kontroly

- Vlastní kontrolní postup má mít tyto čtyři postupné kroky:
  - ✓ Zjištění existujícího stavu (toho, co jest),
  - ✓ Ověření zamýšleného stavu (toho, co má být)
  - ✓ Určení odchylek existujícího od zamýšleného,
  - ✓ Zhodnocení odchylek
- *Tento postup však nedává odpověď na otázku, kdy kontrolovat. Vzhledem k záměru kontroly se nabízí kontrola předběžná, průběžná a následná. Tomuto dělení je blízká kontrola označována jako soustavná a kontrola prováděná namátkově, resp. ad hoc.*

# Předběžná kontrola

- Spočívá v tom, že jinému orgánu, než který má pravomoc rozhodnout, se dává právo vyslovit nebo nevyslovit souhlas se zamýšleným rozhodnutím. Jde o akty, které mají povahu potvrzující nebo schvalující postup jiného orgánu. Správně například poukázal už E. Hácha, že předběžná kontrola tohoto typu je charakteristická pro policejní stát a nikoli pro právní stát, kde převládají prostředky represivní, tj. právní kontrola. I přes to nelze ani v právním státě některé formy předběžné kontroly vyloučit, a to z důvodu ochrany veřejného zájmu nebo jistoty v právních vztazích, a to i pod hrozbou, že právní úkon provedený orgánem bez stanoveného schvalovacího řízení je od počátku neplatný.

# Průběžná kontrola

- Je kontrolou správnosti, účelnosti a hospodárnosti postupu řešení. Zjištění závad v takových případech a jejich odstranění je ku prospěchu dosažení zamýšleného cíle (je to jakási korekce postupu, který se vychýlil od původního předpokladu) a přispívá k vyšší kvalitě rozhodnutí. Průběžná kontrola je však sama o sobě neúplná a může být i neobjektivní, neboť nepodává dostatek informací o objektu kontroly, popř. předávané informace nemusejí být jednoznačné. Proto jakýmsi završením kontrolního postupu je následná kontrola.

# Význam a členění kontroly ve veřejné správě

- Kontrola spočívá v pozorování stavu nějaké činnosti a ve srovnání a vyhodnocování stavu existujícího se stavem zamýšleným.
- K odstranění zjištěných rozdílů může k tomu oprávněný orgán činit potřebná nápravná opatření.
- Kontrolou v oblasti veřejné správy se sleduje dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti záležitostí, které jsou předmětem kontroly.

# Význam a členění kontroly ve veřejné správě

- Uplatní-li se všechna výše uvedená hlediska kontroly, zda současně a v jakém pořadí, to závisí na řadě činitelů, z nichž významným je zejména vztah kontrolujícího a kontrolovaného.
- Půjde-li o vztah nadřízenosti a podřízenosti, převáží kumulace kritérií kontroly, v ostatních případech jejich separace a zvýraznění spíše kritéria zákonnosti, porušení technických norem, standardů apod.

# Význam a členění kontroly ve veřejné správě

- Kontrola spočívá buď v tom, že stát nebo jiný nositel veřejné správy
- ✓ Vykonává kontrolu činnosti svých vykonavatelů prostřednictvím orgánů, úřadů na veřejné správě nezávislých; v těchto případech jde o kontrolu veřejné správy
- ✓ Prostřednictvím příslušného správního úřadu (orgánu) vykonává na základě zákona správní dozor nad činností nepodřízených fyzických a právnických osob

# Zprostředkování kontroly VS

- Kontrolu veřejné správy v ČR z Ústavy vykonává Parlament (parlamentní kontrola), Nejvyšší kontrolní úřad (kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu) a soudy (soudní kontrola).
- Tato základní kontrola je doplněna o další články, které se označují také jako zprostředkovatelské (mediační), protože vstupují mezi vykonavatele veřejné správy a občana, resp. organizaci.
- Zde patří zejména veřejný ochránce práv, popř. zvláštní komise zřizované ad hoc pro určité situace nebo vyšetření určitých záležitostí zejména Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.



# Zprostředkování kontroly VS

- V širším pojetí kontroly veřejné správy mohou plnit odbornou roli různé nestátní (nevládní) organizace, např. Helsinský výbor, občanská sdružení, petiční výbory apod.
- Zvláštní formy zprostředkování představují intervence jednoho správního úřadu u jiného správního úřadu ve prospěch určitých skupin občanů nebo organizací (např. intervence ministerstva práce a sociálních věcí u ministerstva financí ve věci daní u sociálně slabých občanů).
- Do zprostředkovatelských funkcí se zahrnují také masová média (tisk, rozhlas, televize) upozorňující na pochybení správních úřadů a orgánů samosprávných celků obecně nebo v konkrétních případech.
- Výše uvedené případy kontroly veřejné správy označujeme jako kontrolu externí, protože ji vykonávají orgány nebo úřady stojící mimo organizační soustavu výkonné moci.

# Externí kontrola veřejné správy

- Parlamentní kontrola
- Kontrola rozpočtová a účetní
- Soudní kontrola
- Veřejný ochránce práv

# Parlamentní kontrola

- Parlamentní kontrola bývá také označována jako kontrola politická.
- Spočívá v kontrole činnosti moci výkonné zákonodárným orgánem.
- Při výkonu kontrolních pravomocí tohoto orgánu se klade důraz na to, že jde o zastupitelský sbor, jehož členové jsou přímo voleni občany.
- Rozsah parlamentní kontroly a pravomocí s tím spojený stanoví zpravidla přímo základní zákon státu, jímž je ústava.

# Parlamentní kontrola - nástroje

- V demokratických státech respektuje provedenou dělbu moci a požadavek vzájemné vyváženosti moci zákonodárné, výkonné a soudní.
- Jako nástroje parlamentní kontroly se uvádějí: *rozpočtové prerogativy projevující se v pravomoci schvalovat státní rozpočet, kontrolovat jeho čerpání a schvalovat státní závěrečný účet, právo zřizovat vyšetřovací komise, popř. další kontrolní útvary, interpelační právo a právo vyslovit vládě nedůvěru.*
- Parlamentní kontrola nespočívá především v kontrole jednotlivých správních úřadů, ale v kontrole činnosti vlády (to však neznamená, že by veřejná správa byla z parlamentní kontroly vyňata).
- V demokratickém státě nemůže existovat žádná činnost veřejné správy, která by nepodléhala kontrole zastupitelských sborů na všech úrovních.

# Kontrola rozpočtová a účetní

- Postavení a působnosti orgánů, které rozpočtovou a účetní kontrolu provádějí, se různí v jednotlivých státech.
- Obecně je však přijímán názor, že jde o nezávislé státní úřady (dvory), stojící mimo moc výkonnou, které dozírají na státní hospodářství, státní jmění a státní dluh.
- Ústava České republiky v čl. 97 stanoví, že Nejvyšší kontrolní úřad provádí kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu.
- Ve své činnosti se tento úřad řídí pouze zákonem.
- Výsledky kontrolní činnosti jsou označovány jako kontrolní nálezy a publikují se ve věstníku úřadu.
- Výroční zprávy předkládá prezident Nejvyššího kontrolního úřadu Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě.
- Nejvyšší kontrolní úřad nemá žádné sankční pravomoci.

# Soudní kontrola

- Cílem soudní kontroly veřejné správy je ochrana subjektivních práv dotčených akty veřejné správy a tím i kontrola zákonnosti výkonu veřejné správy.
- Možnost přezkoumávat správní rozhodnutí, činit opatření proti nečinnosti správních orgánů, řešit kompetenční spory nezávislým soudem představuje nejúčinnější kontrolu činnosti veřejné správy a je měřítkem vyspělosti každého státu.
- Výstavba institucí soudní kontroly byla v České republice dokončena zřízením Nejvyššího správního soudu a vydáním soudního řádu správního.
- Zvláštní místo v soudní kontrole veřejné správy zaujímá správní soudnictví.

# Veřejný ochránce práv

- Mezi významné instituce kontrolující činnost veřejné správy patří veřejný ochránce (ombudsman).
- Smyslem tohoto starobylého severského úřadu je dát občanům zvláštní ochranu proti veřejným úřadům a informovat příslušné úřady, vládu i parlament o závadách a podat jim návrhy na jejich odstranění.
- Je to nezávislý statní orgán, na který se může obrátit občan s podáním nebo stížností, pokud si myslí, že byl správním úřadem nebo orgánem územního samosprávného celku poškozen ve svých právech nebo možnostech, nebo že příslušný úřad k nim přihlížel nedostatečně.
- Veřejný ochránce práv je ve svém postupu vázán zákonem.
- Shledá-li stížnost nebo podání za oprávněné, intimuje úřadům doporučení, aby věc byla znovu zvážena.
- Veřejný ochránce práv vstupuje mezi občana a úřad.
- V České republice je jeho působnost vymezena jako ochrana osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před nečinností úřadů a institucí a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

# Interní kontrola veřejné správy

- Pokud se kontrola veřejné správy provádí také v rámci samotné organizační soustavy výkonné moci, označujeme ji jako interní.
- Taková kontrola vyplývá ze způsobu řízení v organizaci či soustavě organizací a je výrazem hierarchické struktury, kdy vyšší orgán nebo úřad kontroluje činnost orgánu nebo úřadu nižšího.
- Označujeme ji také jako služební dozor.



# Správní dozor

- Kontrola prováděná prostřednictvím správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy se označuje zpravidla jako správní dozor.
- Je to správní činnost směřující k nepodřízeným subjektům, u kterých pozoruje jejich chování a porovnává je s chováním stanoveným právním předpisem nebo jiným pravidlem jako chováním žádoucím.
- Označení správní dozor i terminologicky odlišujeme tuto činnost od kontroly činnosti veřejné správy.
- Správní dozor vykonávají správní úřady nebo orgány územní samosprávy (dozorčí úřady) v rámci své působnosti jako činnost doplňující nebo jako činnost výlučnou (záleží na tom, kolik působnosti je jim delegováno a jaké postavení v systému veřejné správy zauímají).
- Správní dozor jako činnost výlučnou vykonávají např. Úřad bezpečnosti práce, správní úřady označované jako inspekce (Státní energetická inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Česká zemědělská a potravinářská inspekce apod.)
- V některých případech jsou dozorčí subjekty uspořádány hierarchicky, což se promítá v rozlišování činnosti označované jako dozor a činnosti označované jako vrchní dozor.

# Dozor státu nad výkonem samosprávy

- Zvláštní charakter kontrolní činnosti má dozor státu nad výkonem samosprávy, který se realizuje ze strany státu ve třech oblastech: zákonnosti opatření samosprávy, hospodaření samosprávy a výkonu státní správy v rozsahu přenesené působnosti.
- Vztahy, které z dozoru státu nad výkonem samosprávy vyplývají jsou též otázkou rozsahu samosprávy a velikosti autonomie jejího rozhodování ve věcech samostatné působnosti.
- Příliš velké ambice státu dozorovat činnost samosprávy může vést k jejímu faktickému omezování.
- Najít správnou míru vztahu kontrolujícího a kontrolovaného je často diskutovatelným tématem.

# Audit

- V souvislosti s dozorem státu nad samosprávou je třeba zmínit také audit jako nástroj k ověřování stavu hospodaření a účetnictví samosprávných celků.
- V ČR mají obce povinnost dát přezkoumat hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok auditorem v případě, že mají 5 000 obyvatel. Má-li obce méně než 5 000 obyvatel, může dát přezkoumat hospodaření obce buď auditorem nebo příslušným krajským úřadem.
- V územně členěných statutárních městech hospodaření městských obvodů nebo částí přezkoumává magistrát.

# Hodnocení VS

Hendrych, D. Správní věda. Teorie  
veřejné správy.

Str. 143 - 159

# Obecná problematika

- Nejobecnějším požadavkem kladeným na veřejnou správu je kvalitní, pohotové a hospodárné plnění stanovených úkolů.
- Plnění tohoto požadavku je mírou úspěšnosti či neúspěšnosti, výkonnosti nebo nevýkonnosti celé soustavy veřejné správy anebo některého z jejích článků.
- Pro hodnocení veřejné správy z hlediska její úspěšnosti a výkonnosti jsou rozhodující: úkoly, prostředky k jejich realizaci a dosažené výsledky.

# Obecná problematika

- Určujícími relacemi pro hodnocení činnosti veřejné správy a jejich nositelů či vykonavatelů je
  - ✓ Vztah vložených prostředků a dosažených výsledků
  - ✓ Vztah dosažených výsledků k výsledkům zamýšleným a formulovaným zpravidla jako úkoly nebo cíle.
- Dosažené výsledky v relaci k výsledkům zamýšleným mohou být hodnoceny z více hledisek. Podle nich lze stanovit kritéria hodnocení veřejné správy.

# Kritéria hodnocení veřejné správy

- ✓ Efektivnost
- ✓ Hospodárnost
- ✓ Úspornost
- ✓ Účelnost
- ✓ Přiměřenost
- Výčet není úplný, k uvedeným kritériím lze připojit další, která však bezprostředně nemusí souviset se schopností veřejné správy realizovat své úkoly, ale s důsledky, které schopnost či neschopnost znamená pro hodnocení veřejné správy jako služby pro občany a jiné subjekty ( v tomto smyslu mohou být rozhodná i kritéria jako kultura a etika správy, míra její veřejnosti a demokratičnosti, blízkost občanům apod.).

# Efektivnost

- Obecně vyjádřeno jde o relaci mezi tím, co je, a tím, co být má pro hodnocení nějaké činnosti vykonávané za určitým účelem.
- Pojem byl původně formulován v oblasti techniky a ekonomiky jako kritérium kvantitativně vyjádřeného poměru mezi vloženými prostředky (náklady) a dosaženým výsledkem.
- V souvislosti s rozšířením kritéria na jiné než technické nebo ekonomické soubory vyvstal problém ukazatelů, neboť spojovat nebo dokonce ztotožňovat efektivnost s hospodárností se mnohdy ukázalo jako nedostatečné a zjednodušující.
- Platí to i o hodnocení veřejné správy.



# Efektivnost

- V současnosti můžeme efektivnost rozlišovat v zásadě v tyto pojetí:
  - ✓ Efektivnost představuje obecné kritérium a jiná možná kritéria jen doplňují nebo naplňují kritérium efektivnosti (např. účelnost).
  - ✓ Efektivnost je jedním z více možných kritérií, na kterém jsou jiná možná kritéria přímo závislá.
  - ✓ Efektivnost je rozdílná svým obsahem podle toho, zda jde o oblast ekonomicko-technickou, právní, sociální apod.

# Efektivnost - objekt zkoumání

- Pro oblast veřejné správy je důležitý také přesně definovaný objekt zkoumání.
- Z toho hlediska se klade důraz na dvě stránky jevu veřejná správa.
- Předně je to vnitřní uspořádanost systému a jeho schopnost adaptovat se na proměňující se vnější podmínky.
- Prostředkem k racionálnímu a adaptabilnímu systému může být modernizace metod spravování, změna organizačních struktur, nové organizační normy, zvyšování odborné kvalifikace zaměstnanců a jejich motivace apod.

# Vnitřní a vnější efektivnost

- Vnitřní efektivnost veřejné správy – znamená analyzovat míru racionálního chování systému nebo jeho částí.
- Vnější efektivnost veřejné správy - je projev veřejné správy navenek, na okolí veřejné správy. V tomto případě jde o postižení závislosti mezi subjektem a objektem správy a o vyjádření kvality plnění úkolů. Takové zkoumání je výrazem racionálního působení veřejné správy ve společnosti.

# Vnitřní a vnější efektivnost

- Správní věda zaměřuje svou pozornost zejména na vnitřní efektivnost veřejné správy, neboť jen dobře organizovaná správa může zabezpečovat její působení navenek být dobrou správou (Good Governance).
- Výsledky zkoumání vnitřní efektivnosti jsou také důležitým podkladem pro jakoukoli reformu a modernizaci veřejné správy, protože mohou být objektivní výpovědí o skutečném stavu věci.

# Hospodárnosť

- Lze ji vyjádřit jako ekonomicky účelné jednání, protože bývá často kladena na roveň účelnosti jako vztah mezi účelem a prostředky k jeho dosažení (Tím se však účelnost nevyčerpává, neboť účelná nebo neúčelná může být i činnost, kde ekonomická stránka nebude prioritní a kdy při jejím hodnocení budou především rozhodovat jiná kritéria než ekonomická. Platí to např. o zabezpečování a provádění veřejných služeb v oblasti sociální, kulturní, školské nebo zdravotnické. Z tohoto důvodu se účelnost a hospodárnosť odděluje a pokládají se za dvě rozdílná kritéria.)

# Hospodárnost

- Hospodárnost se projevuje ve dvou alternativách, a to jako
  - ✓ Maximalizace užitku nebo výsledku určité činnosti (výstupu) – při pevně stanovených prostředcích (např. finančních nebo mzdových) má být dosaženo co největšího možného užitku.
  - ✓ Minimalizace nákladů, resp. Vynaložených prostředků (vstupů) – výsledek je stanoven pevně a na jeho splnění má být vynaloženo co nejméně prostředků.
- Praxe veřejné správy takovému postupu mnohdy odporuje buď tím, že při stanovení konkrétních úkolů se požaduje splnit současně obě alternativy: dosáhnout maximálního užitku při minimálním vynaložení prostředků, nebo předpisem úspor globálně určených prostředků na činnost celého úřadu či instituce, aniž se sleduje přímá vazba na jednotlivé úkoly.
- Maximalizace užitku se někdy označuje též jako efektivnost, minimalizace nákladů jako úspornost.

# Úspornost

- Úspornost (šetrnost) je jednou z možných projevů hospodárnosti jako minimalizace nákladů.
- Spojení hospodárnosti a úspornosti má hluboké historické kořeny (Instrukce pro Pruskou vrchní účetní komoru z roku 1824)
- Úspornost se především spojovala a dodnes spojuje s finančním hospodařením státu a označovala se jí hospodárnost pokladních operací.
- V současné době převažuje názor, že úspornost se vyčerpává zmíněnou minimalizací nákladů a že dosahování úspor je podmíněno využíváním nejrůznějších modernizačních opatření a technických prostředků, jako např. zjednodušování správních agend programováním pomocí výpočetní techniky, ale i prostým zjednodušováním správních procesů.
- Poukazuje se na to, že tato cesta je při neustálém narůstání správních agend jedinou, která umožní snižovat náklady na veřejnou správu.

# Účelnost

- Za účelnou považujeme takovou činnost, jejíž výsledek odpovídá nebo se aspoň přibližuje stanovenému (zamýšlenému) cíli.
- Účelné jednání nemusí být vždy a za všech okolností jedním ani hospodárným ani efektivním např. rozhodování v podmínkách rizika za určité krizové situace nemusí vždy být současně účelné a hospodárné, ale může být účelné a efektivní, nebo účelné a přiměřené.



# Účelnost a efektivnost

- Jde-li o vztah účelnosti a efektivnosti, je pro něj příznačné, že efektivní nemůže být činnost neúčelná.
- Efektivnost vystupuje jen jako kritérium účelné činnosti.
- Pomocí kritéria účelnosti hodnotíme shodu dosaženého výsledku se stanoveným (zamýšleným) cílem, popř. stupeň jejich shody, a to jen k záměru, který je rozhodný pro realizaci cílového řešení, k němuž má činnost orgánu veřejné správy směřovat.
- Přiblížení k cíli nebo jeho dosažení posuzujeme v tomto případě jen z hlediska splnění nebo nesplnění.

# Účelnost a hospodárnost

- Oba pojmy jsou si obsahem příbuzné.
- Rozdíl mezi kritériem účelnosti a hospodárnosti spočívá v tom, že hospodárnost ve smyslu dosažené relace mezi vloženými prostředky a dosaženým výsledkem hodnotíme vždy jen pomocí kvantitativních ukazatelů (zpravidla v peněžních jednotkách), zatímco stejná relace účelnosti může být vyjádřena i v jiných jednotkách.
- Hledisko účelnosti by mělo mít přednost před hlediskem úspornosti, neboť samotná úspornost bez přihlídnutí k účelu vynakládaných prostředků postrádá smyslu.

# Přiměřenost

- Při hodnocení přiměřenosti sledujeme, zda uvažované nebo provedené opatření (postup) odpovídá nebo odpovídalo sledovanému účelu a nakolik je nebo bylo vzhledem ke splnění sledovaného potřebné.
- Přiměřeností se sleduje, aby vynakládané prostředky:
  - ✓ Dostatečně přispívaly k úspěchu řešení.
  - ✓ Respektovaly současné výdajové možnosti.
  - ✓ Neumožňovaly řešení a jeho následky, které by negovaly cíl.