

SPRÁVNÍ VĚDA

TEORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY

4., aktualizované vydání

DUŠAN HENDRYCH a kolektiv



Wolters Kluwer

Vzor citace: *Hendrych, D. a kol.* Správní věda – Teorie veřejné správy.
4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. 244 s.

Jednotlivé části zpracovali:

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.: kapitola I, kapitola II, kapitola III § 1 až 6,
kapitola IV, kapitola V § 1 až 7 D, kapitola V § 7 E c) a d), kapitola VI,
kapitola VII, kapitola VIII

Martin Kavěna, LL.B., B.C.L.: kapitola V § 7 E a) a b)

Ing. Marek Pavlík, Ph.D.: kapitola III § 7

Právní stav publikace je k 31. 5. 2014

© prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc., 2003, 2007, 2009, 2014

© Martin Kavěna, LL.B., B.C.L., 2014

© Ing. Marek Pavlík, Ph.D., 2014

ISBN 978-80-7478-561-0 (brož.)

ISBN 978-80-7478-562-7 (e-pub)

Obsah

Úvod	7
Kapitola I Správa a její klasifikace	8
§ 1 Správa a veřejná správa	8
§ 2 Klasifikace správy	9
A. Obecně ke klasifikaci.	9
B. Veřejná správa ve smyslu materiálním a formálním	11
C. Veřejná správa a management	14
D. Druhy veřejné správy.	18
Kapitola II Historie studia veřejné správy	20
§ 1 Kameralistika a policejní věda	20
§ 2 Správní právo a správní věda	23
§ 3 Studium veřejné správy v USA.	24
A. Veřejná správa (Public Administration) jako složka teorie organizace.	25
B. Nová teorie organizace	26
C. Systems Approach (systémová teorie).	27
D. Tendence	28
§ 4 Poválečný vývoj v Evropě	28
Kapitola III Vymezení správní vědy.	34
§ 1 Správní věda nebo správní vědy	34
§ 2 Předmět správní vědy a její vymezení	37
A. Předmět správní vědy.	37
B. Vymezení správní vědy.	38
§ 3 Metody správní vědy	39
§ 4 Správní politika.	43
§ 5 O transformaci, reformě a modernizaci veřejné správy	44

A. Transformace	44
B. Reforma	44
C. Modernizace veřejné správy	49
§ 6 Dobrá správa a její organizační předpoklady	50
§ 7 Moderní metody řízení a možnost jejich uplatnění ve veřejné správě	52
A. New Public Management (NPM)	52
B. Metoda Balanced Scorecard (BSC)	54
C. Procesní řízení	54
D. Benchmarking	57
E. Model CAF	58
F. Místní Agenda 21	63
G. Projektové řízení.	63
Kapitola IV Činnost veřejné správy	67
§ 1 Obecně k činnosti.	67
§ 2 Úkoly veřejné správy	67
A. K pojetí a obsahu veřejných úkolů	68
B. K systematice úkolů veřejné správy	70
C. Transformace úkolů do organizačních struktur	72
D. Plánování úkolů	72
E. Problémy spojené s nárůstem veřejných úkolů	76
§ 3 Formy správní činnosti.	78
A. Obecně o formách správní činnosti	78
B. Právní předpisy.	78
C. Statutární předpisy	80
D. Vnitřní předpisy	81
E. Opatření obecné povahy	82
F. Správní akty (rozhodnutí)	83
G. Veřejnoprávní smlouvy.	85
H. Jiné formy.	86
§ 4 Rozhodování ve veřejné správě	87
A. Úvodní poznámka.	87
B. Základní pojmy	88
C. Typy a modely rozhodování.	93
D. Správní řízení	97
Kapitola V Organizační výstavba	100
§ 1 K historii veřejné správy.	100

A. Rakouská monarchie 1848–1918	100
B. Československá republika 1918–1938	105
C. Česko-Slovenská republika 1938–1939	107
D. Protektorát Čechy a Morava 1939–1945	107
E. Československo 1945–1948	108
F. Období československého státu 1948–1989	109
§ 2 K pojmu organizace	112
§ 3 Organizační principy	113
A. Územní a věcný princip	115
B. Centralizace a decentralizace	116
C. Koncentrace a dekoncentrace	117
D. Princip kolegiální a monokratický	117
E. Princip volební a jmenovací	118
§ 4 Organizační moc	119
§ 5 Organizační modely	120
A. Základní členění	120
B. Hierarchický model	121
C. Základní varianty hierarchického modelu organizace	123
D. Participační model	126
E. Konzultativní model (skupinové struktury)	127
§ 6 Organizace české veřejné správy	128
A. Ústavní základy	128
B. Základní uspořádání	129
C. Nositelé a vykonavatelé české veřejné správy	130
D. Nejvyšší orgány	133
E. Organizace státní správy	135
F. Samospráva	140
I. Územní samospráva	140
II. Zájmová samospráva	147
G. Ostatní veřejná správa	148
§ 7 Základní modely veřejné správy v Evropě	148
A. Kontinentální model	148
B. Britský model	149
C. Evropský správní prostor	150
D. Základní koncepce správního práva	150
E. Veřejná správa ve vybraných státech	153
Kapitola VI Pracovníci ve veřejné správě	175
§ 1 Úvodní poznámka	175

§ 2	Formy veřejné služby	176
§ 3	Výběr uchazečů	177
§ 4	Role zaměstnance veřejné správy	178
§ 5	Uplatnění výkonnostního principu	181
§ 6	Vedení pracovníků (personální management)	182
§ 7	Vzdělávání	183

Kapitola VI Kontrola veřejné správy 185

§ 1	Zásady kontroly	185
§ 2	Význam a členění kontroly ve veřejné správě	187
§ 3	Externí kontrola veřejné správy	188
	A. Parlamentní kontrola	188
	B. Kontrola rozpočtová a účetní	188
	C. Soudní kontrola	189
	D. Veřejný ochránce práv	189
§ 4	Interní kontrola veřejné správy	190
§ 5	Správní dozor	190
	A. Obecně ke správnímu dozoru	190
	B. Dozor státu nad výkonem samosprávy	191

Kapitola VII Hodnocení veřejné správy 192

§ 1	Obecně k problematice	192
§ 2	Jednotlivá kritéria	193
	A. Efektivnost	193
	B. Hospodárnost	194
	C. Úspornost	195
	D. Účelnost	195
	E. Přiměřenost	196
§ 3	K některým teoriím o efektivnosti veřejné správy	196
	A. Úvodní poznámka	196
	B. Efektivnost jako souhrnné kritérium	197
	C. Efektivnost jako jedno z možných kritérií	198
	D. Efektivnost jako míra racionálního chování	201
	E. Efektivnost jako akceschopnost	205
	F. K některým praktickým problémům měření efektivnosti	205

Přílohy 207

Přehled vybrané literatury 228

Rejstřík 232

Úvod

Správní věda se postupně stávala interdisciplinární vědou, pracující též na základě podnětů a poznatků jiných vědních oborů, zejména sociologie, politologie a ekonomie. To byl důležitý podnět k dalšímu rozvoji tohoto oboru, ale také k rozšíření studia veřejné správy do dalších vědních oborů.

Dnes bychom jen těžko hledali v literatuře správní vědu jako obor zastřešující správní nauku, správní právo a správní politiku, jak se to tradovalo ještě začátkem dvacátého století, zejména v Německu. Poznatky o veřejné správě jsou výsledkem použití metod, které nejsou vlastní jen správní vědě, ale řadě dalších oborů.

Zájem jiných vědních oborů o veřejnou správu vedl k rozvoji a rozšíření studia tohoto společenského jevu, ale také k nepřehlednosti dosažených výsledků. Koneckonců nepřehledná je i sama veřejná správa.

To mě vedlo k tomu, abych podal pro potřebu výuky na vysokých školách i pro potřebu praxe v jedné publikaci základní penzum teoretických poznatků o veřejné správě respektující jednotu oboru správní vědy. Správní věda totiž tradičně patří mezi ty vědní obory, které tvořily základ vzdělávání pro službu ve veřejné správě. Přináší i cenné poznatky všem, kdo se zajímají o hlubší studium tohoto jevu.

Čtvrté vydání publikace, kterou předkládám odborné veřejnosti a studentům vysokých škol, se oproti prvnímu vydání zabývá též možnostmi aplikace moderních metod řízení ve veřejné správě a systémy veřejné správy ve vybraných evropských státech.

Cílem publikace zůstává ucelený výklad o třech pilířích veřejné správy a jejich vzájemné propojenosti: činnosti, organizaci a lidech.

*Dušan Hendrych
Praha květen 2014*

Správa a její klasifikace

§ 1 Správa a veřejná správa

V historii studia fenoménu správy možno zaznamenat velké množství pokusů správu nejen popsat, ale i definovat. Platí to zejména o celých generacích právníků, jejichž výsledky dokumentují, že šlo převážně o jednostranné pokusy vycházející z potřeby definovat základní institut správního práva – veřejnou správu. Veřejná správa však není totožná se správou v *obecném významu*, která zahrnuje činnosti směřující nikoli jen k plnění cílů veřejných, ale i soukromých. Avšak i v rámci tohoto základního pojmového vymezení nutno v rovině obecné správy rozlišovat např. správní činnosti ve smyslu činnosti administrativní, činnosti organizační, plánovací, kontrolní, řídicí apod.

To se samozřejmě promítá i do veřejné správy, kterou nadále nemůžeme definovat jen jako činnost výkonnou a nařizovací, tedy především jako činnost spočívající v provádění zákonů. Dnešní pojetí veřejné správy je jako služby nebo governance. Takové pojetí vyznačuje veřejnou správu v širším významu jako vládnutí nebo správu veřejných věcí za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch. Předznamenává další úkoly, které se sice pohybují v rámci právního řádu, jejich realizace nemá tradiční veřejnoprávní povahu (vydat provádějící předpis k zákonu nebo rozhodnutí na základě zákona), ale používá smluvních forem soukromého práva, i faktických úkonů jako doporučení, nezavazující informace, výzvy apod.

Diferenciace sociálních a ekonomických věd a vytváření vědních oborů na pomezí oborů již konstituovaných vnášejí do zkoumání správy hlavně nové dílčí pohledy, méně již pohledy obecně přijatelné z hlediska deskripce a pochopení tohoto jevu. Nacházíme řadu různých definic a popisů správy, které zejména vzhledem k úkolům moderní veřejné správy nepřinášejí mnohdy uspokojivý výsledek. V poslední době pozorujeme tendenci pohlížet na správu jako na řízení a pojem správa

**Členění
správy**

nahradit pojmem *management* a ten uplatnit, podobně jako v soukromém sektoru, i v oblasti organizace a výkonu veřejné správy pod egidou *new management*, *public management* nebo také *Verwaltungserneuerung*.

Zdá se, že jde o jakési pokračování tendencí uplatňovaných už dříve v rámci různých teorií organizace a řízení majících svůj základ v ekonomických vědách. Tendence těchto disciplín vedly v socialistickém období často k degradaci správy na činnost obslužnou, především informační povahy, která podporuje výkon řídicích činností.¹

Blízké takovému vymezení správy je pojetí správy jako činnosti, pomocí které se nějaký předmět udržuje v původním, resp. provozním stavu nebo chodu (např. správa budov). Takové pojetí správy neodpovídá realitě u nás ani ve světě a v současné době je přehodnocováno, zejména v souvislosti s pojetím společenského řízení. To umožňuje znovu uvažovat o obecném pojmu správy jako o souhrnném pojmu pro „činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo pro činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které činnosti“.² Tak je správa v obecném významu pojímána tradičně ve vědách právních a státních včetně juristicky orientované správní vědy. Její obsah může být blíže objasněn buď podle subjektů (kdo spravuje), nebo podle objektů (co se spravuje).

§ 2 Klasifikace správy

A. Obecně ke klasifikaci

Základním kritériem členění správy v obecném pojetí je to, zda jde o správu *veřejných záležitostí*, nebo *záležitostí soukromých*. Zatímco v dřívější nauce bylo možno rozdíl mezi správou veřejnou a správou soukromou vyjádřit aspoň uspokojivě, v současné době se to zdá téměř nemožné. Přispívá k tomu rozšíření i neurčitost *veřejného zájmu* a v důsledku toho též rozmnožování služeb veřejnosti, a to nejen subjekty veřejného práva (stát, obce apod.), ale i subjekty práva soukromého (obecně prospěšnými společnostmi, nadacemi apod.). Nicméně je třeba uvést alespoň základní aspekty rozlišování veřejné a soukromé správy.

Z věcného hlediska spočívá rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou jednak v míře právní vázanosti, jednak v cíli, který soukromá nebo

**Správa
veřejná
a soukromá**

¹ Mann, Q. Základy typologie činností. Praha: Institut řízení, 1983 (nepublikováno).

² Pražák, J. Právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Praha: 1905, s. 1.

veřejná správa sleduje. U soukromé správy se tradičně vychází z předpokladu, že její nositel je volný ve svém jednání, neboť právní řád jej váže pouze negativně – vymezuje mu jen rámec jednání. Naproti tomu veřejná správa je právním řádem vázána nejen negativně, ale i pozitivně stanovením působnosti a pravomoci každému jejímu vykonavateli zvlášť, popř. druhově stejné skupině vykonavatelů (např. všem krajským úřadům). Rozdíly spočívají dále v tom, že soukromá organizace si určuje své cíle a úkoly i metody potřebné k dosažení cílů sama, zatímco veřejná organizace je povinna vykonávat úkoly stanovené v zákonech a jiných právních předpisech nebo na základě usnesení zastupitelských sborů či nadřízených orgánů. Proto má také veřejná správa menší prostor pro změnu základních úkolů. Rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou se spatřují i v tom, že správní úřady, orgány, jakož i veřejnoprávní organizace mají při výkonu některých základních veřejných služeb monopolní postavení.³

Uvedené rozdíly nejsou a ani nemohou být absolutizovány. Platí ovšem zejména v kontinentální Evropě. Uplatňování postupů vlastních managementu, prosazovaných i ve veřejné správě, je mimo jiné spojováno s relativní volností jednat. Do jaké míry je to možné ve výkonu veřejné správy, zůstává velkým problémem, jehož řešení je stále otevřené, neboť relativní volnost jednat a hledat cesty řešení je doposud mnohde omezena právními předpisy, které vymezují jednotlivým správním orgánům a úřadům jejich působnost a pravomoc velice detailně. Platí to zejména v případech, kdy správní orgány rozhodují o právech a povinnostech občanů nebo organizací a postupují podle pevných právních pravidel. Relativní volnost jednat se ve veřejné správě nabízí v oblasti hospodářských a sociálních služeb a v oblasti majetkových práv.

I když si musíme být vědomi toho, že uvedené dělení správy v obecném významu má svá úskalí,⁴ zdá se, že je jediným, které dává možnost separovat jev označovaný jako veřejná správa.

**Veřejná
správa**

³ Srov. např. *Gordon, J. G. Public Administration in America*. 3. ed. New York: St. Martin's Press, Inc., 1986, s. 20 a násl.

⁴ Např. Weyr uvádí: „Relativnost pojmu veřejné správy vynikne jasně, když si uvědomíme, že podle názoru tradiční nauky nevykonává jen stát... veřejnou správu, nýbrž i jiní činitelé. Za takové činitele považují se skupiny lidí, jež jsou méně početné než skupina (obyvatelstvo) tvořící stát. Je tedy správa těmito skupinami, pokud se týče jejich orgány vykonávaná sice veřejnější než správa, kterou vykonávají její jednotliví členové, spravující své vlastní záležitosti, ale soukromější než správa státní, poněvadž veřejný zájem takových skupin bývá vyabstrahován pouze ze soukromých zájmů jejich příslušníků a nikoli veškerého obyvatelstva státního.“ (Teorie práva. Brno, Praha: ORBIS, 1936, s. 310).

Obtížnost třídění veřejné správy spočívá v tom, že ve věci obsahu pojmu veřejné správy (a správy vůbec) a kritérií klasifikace tohoto jevu existují mezi různými vědními obory rozdíly. Právní věda klade důraz na formální stránku a vymezuje správu jako činnost vykonávanou státními orgány (úřady) nebo orgány jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů, které jsou v této činnosti svázány určitými formálními příkazy majícími podobu abstraktních nebo konkrétních aktů, zpravidla vyjádřených právní formou nebo vnitřním předpisem. Právní pojetí zvyrazňuje legalitu, autoritu a legitimitu. Od tohoto pojetí se odlišuje snaha dopátrat se skutečného průběhu správních činností, adekvátnosti jejich forem a efektivnosti správních struktur. Tato hlediska reprezentuje správní věda, ale významně k nim přispívají i další vědní obory, jejichž předmětem zájmu jsou také aspekty veřejné správy (např. sociologie, veřejná politika, regionalistika, státověda, politologie).

B. Veřejná správa ve smyslu materiálním a formálním

Pojmu veřejná správa přikládáme v zásadě dvojí význam: buď pod tímto označením rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování) – nebo organizační jednotku – instituci (útvary, úřady), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním pojetí, ve druhém případě o správu v pojetí formálním.

V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné. Můžeme ji vymezit pozitivně nebo negativně.

Pozitivní vymezení je spojováno s veřejnými úkoly, které má veřejná správa zabezpečovat. V této souvislosti není podstatné, zda veřejné úkoly budou plnit státní úřady a jiná státní zařízení, nebo orgány samosprávné, či dokonce subjekty soukromoprávní, ale stanovení poměru působnosti mezi nimi jako jedné z důležitých výpovědí o míře centralizace a decentralizace veřejné moci ve státě. Základní problém pozitivního vymezení veřejné správy spočívá v tom, že objem a formy správních činností se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují nejen v různých typech států, ale i v historickém kontextu. Nedostatky všech pozitivních definic je možno shrnout do těchto slov: jsou příliš obecné, abstraktní anebo naopak dílčí a popisné, a proto jen málo použitelné v teorii i praxi. Přesto pokusy o pozitivní vymezení veřejné správy nelze ztracovat. Ukazují totiž na některé typické znaky správních činností společné pro celou veřejnou správu nebo alespoň pro

**Dvojí
význam
veřejné
správy**

**Pozitivní
definice**

některé její oblasti. Mezi typické znaky patří např. to, že při výkonu veřejné správy jsou příslušné orgány více vázány právními předpisy než organizace, které takovou činnost nevykonávají, nebo že z výkonu veřejné správy jsou příslušné orgány odpovědný (přímo nebo nepřímo) zastupitelským sborům.

Negativní vymezení veřejné správy má svůj původ v nepřesvědčivých pokusech definovat veřejnou správu pozitivně. V podstatě je založeno na abstrakci a vyjadřuje se takto: veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní. Ovšem i toto vymezení není dokonalé a dává jen hrubou představu o jevu správy. Je jakýmsi řešením z nouze, byť většinou přijímaným, zejména ve vědě správního práva⁵ při vymezování základního institutu tohoto právního oboru, kterým je právě veřejná správa.

**Negativní
definice**

Ve formálním pojetí správy se klade důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Správa ve formálním pojetí je v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti.

Materiální a formální vymezení správy se zcela nekryjí. Zatímco v prvním případě je rozhodujícím kritériem druh činnosti (tj. spravování a jeho různé formy), kterou mohou vykonávat rozličné subjekty, je ve druhém případě rozhodujícím kritériem povaha organizace a úkoly, jež má v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.

Pro ilustraci uvedených rozdílů mezi materiálním a formálním vymezením veřejné správy lze uvést několik příkladů: *Parlamenty* při schvalování státního rozpočtu, při kontrole jeho provádění a při schvalování státního závěrečného účtu nevykonávají zákonodárnou činnost ve smyslu tvorby zákonů, ale činí opatření, která můžeme kvalifikovat jako správní činnost nebo jako „opatření obsahující zákony“.⁶ V oblasti *justice* provádění služebního dozoru nebo správy soudů mají rovněž povahu správní činnosti. Naproti tomu *ministerstva a jiné správní úřady* jsou oprávněny za podmínek stanovených v ústavě a zákonech vydávat právní předpisy k provedení zákonů, ačkoli v materiálním smyslu jde o činnost zákonodárnou.

**Materiální
a formální
vymezení**

⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3 a násl.

⁶ Hollander, P. Základy všeobecné státní správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

Chceme-li proto hledat rozdíly mezi veřejnou správou, zákonodárstvím nebo soudnictvím, nemůžeme vycházet z materiálního vymezení veřejné správy, ale z jejího formálního vymezení. Základním hlediskem proto bude povaha orgánu, jeho působnost, pravomoc a metody jeho práce. To koneckonců již registroval *J. Hoetzel*, když napsal, že „z formálního hlediska je správou činnost orgánů označených jako správní úřady“.⁷

Podnětný je výklad *W. Thiemeho*. Správou v materiálním smyslu je podle něho každá organizační oblast státu, jakož i na státě závislé organizace. Thiemeho pojetí vychází z dělby moci ve státě, přičemž vylučuje ze správy první a třetí moc (zákonodárství a soudnictví), ale i vládu jako reprezentanta státního řízení a zvláštní orgán státu. Proto se veřejná správa plně nekryje s institucemi druhé moci, tj. moci výkonné. Správa ve smyslu formálním (organizačním) je podle Thiemeho vysvětlitelná jako organizace, pro kterou je charakteristické sociologické spojení lidí činných v této oblasti. Pro oblast správy totiž platí pro zaměstnance jiný status než pro soudce nebo člena zákonodárného sboru. Tento status se vyznačuje zvláštním vzorem kariéry pracovníků správních jednotek. Správní věda se zabývá lidským jednáním. Předmětem jednání mohou být různé aktivity, např. produkce zboží, materiální služby, rozhodování. Správní vědu podle Thiemeho nezajímají materiální produkty správy (např. vlastní proces vzdělávání, sociální péče, ochrana spotřebitele, policejní ochrana), neboť ty jsou předmětem zájmu jiných vědních oborů. Správní vědu zajímá rozhodování, a to je onen materiální aspekt správy.⁸

V odborné literatuře se můžeme setkat i s jiným vyjádřením shora uvedených klasifikačních znaků. Správa ve formálním smyslu se označuje jako správa v *organizačním pojetí* a správa v materiálním smyslu jako správa *funkční*. Smysl těchto rozdílů není jen terminologický, ale i obsahový. Rozdíly mezi organizačním a funkčním vymezením správy se spatřují v tom, že organizační pojetí spíše zdůrazňuje zvláštnosti veřejné správy oproti jiným správám a rozdíly mezi nimi, zatímco funkční vymezení vede naopak ke zmírnění diferencí a k pojmání správy, byť v různých pojetích a formách, jako určitého sociálního jevu s převahou společných znaků.

**Materiální
vymezení**

⁷ *Hoetzel, J.* Československé správní právo. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 13 a násl.

⁸ *Thieme, W.* Verwaltungslehre. 4. vyd. Köln, Berlin, Bonn, München: C. Heymans Verlag, 1984, s. 3 a násl.

C. Veřejná správa a management

Snaha zvýraznit pojem management oproti pojmu veřejná správa nebo pojem veřejná správa dokonce nahradit pojmem *management* (*new management*, *public management*) sleduje postupující změnu dosavadního administrativního pojetí veřejné správy na cílově orientované řízení veřejných úkolů, které se uvolňuje od rigidního právního rámce, podobně jako je tomu v soukromém sektoru.⁹ Ve skutečnosti však nejde o náhradu jednoho pojmu druhým. Veřejná správa je fenomén, který se nevyznačuje toliko řídícími činnostmi, zatímco management ano, neboť jej lze označit jako aktivity spojené s ekonomizací a řízením veřejné správy. Ty však nejsou vhodné pro všechny činnosti veřejné správy. Management ve veřejné správě se často vymezuje jako „řízení ve veřejné správě“, nikoli jako veřejná správa vůbec. Je to patrné zejména na britské a americké koncepci „New Managementu“.

Management – členění

Management obecně lze členit podle obdobných hledisek jako veřejnou správu. Předně podle objektu působení na *funkční*, vyjadřující výkon určité činnosti (řízení, kontrola), *institucionální* (organizační), označující úřady a orgány, jež manažerské funkce vykonávají a konečně *personální* vymezující péči a řízení agendy související s okruhem osob, které participují na rozhodování a chodu institucí. Za druhé podle úrovně, na kterých je vykonáván, a z toho dovozujeme charakter a významnost toho kterého druhu a jeho vazby na okolí. Jde o hierarchickou strukturu vyjádřenou těmito třemi úrovněmi:

- top management,
- middle management,
- junior management.

Management má svůj původ v podnikové soukromé sféře. Proto také tento způsob řízení nutně přináší do veřejné správy jiné metody a techniky, které se však nemusí vždy slučovat s tradičními představami o veřejné správě a její právní reglementací. Zavádění manažerských praktik do veřejné správy je spojováno s reformou a modernizací veřejné správy, zejména za účelem zvýšení efektivnosti, hospodárnosti a odbyrokratizování veřejné správy. Management jako cílově orientované řízení by měl významnou měrou přispět zejména k zabezpečování

⁹ Pokud jde o management ve veřejné sféře, používá se mimo termín „New Management“ nebo „Public Management“ v kontinentální Evropě také termín „Verwaltungsmanagement“, „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, „Neues Steuerungsmodell“ nebo „le management public“.

a dosahování žádoucího stavu v poskytování veřejných služeb (např. ve školství, zdravotnictví, dopravě).

Jde o to vymezit managementu jeho místo ve veřejné správě a tím otevřít cestu k tomu, aby správní úřady i orgány samosprávy měly další, popř. lepší nástroje k uskutečňování svých cílů a volnější ruce k efektivnímu plnění úkolů při plném zachování odpovědnosti za jejich plnění.

Tento obecný požadavek má při praktické aplikaci do konkrétního systému veřejné správy mnohá úskalí. Správně poukazují někteří autoři v souvislosti s požadovanými změnami ve veřejné správě na to, že je třeba rozlišovat státy, kde systém veřejné správy plní své úkoly v rámci modelu právního státu, a státy, v nichž se realizuje britský model „nového řízení“, pro který je charakteristickou prioritou veřejný zájem¹⁰. Doplnil bych ještě, že v oblasti veřejné správy nutno také rozlišovat rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob a ostatní činnosti veřejné správy spočívající v plánování, projektování, poskytování služeb občanům, dispozice s majetkem apod.

Používat metody managementu bude jistě snadnější tam, kde řešení problému není svázáno s právními předpisy, které výrazně omezují volnost jednání správních orgánů. Jinými slovy je nutno rozlišovat správu vrchnostenskou a správu fiskální a pečovatelskou. V prvním případě jde především o jednostrannou rozhodovací činnost spočívající ve vydávání pravidel chování, zejména však v rozhodování o právech a povinnostech konkrétních subjektů fyzických nebo právnických. Tato agenda je vykonávána formami veřejného práva. V druhém případě jde o správu státního majetku a možnost s ním disponovat. Tato oblast se řídí formami soukromého práva. Ve třetím případě jde o služby veřejnosti. Pokud je vykonává některý ze subjektů veřejné správy, měla by jim být dána možnost zvažovat, která z možných forem bude nejúčinnější.

Z hlediska právního státu, jak jej známe zejména z Francie a Německa, je integrující silou uvnitř společnosti a ohniskem jejích zájmů právo a s tím spojené byrokratické postoje, vyplývající též z toho, že mnozí vyšší úředníci mají právnické vzdělání a jsou odborníky v právním oboru, jakým je správní právo. Dozor nad takovým systémem vyžaduje soudní kontrolu správnosti i legality správních rozhodnutí.

Naproti tomu anglosaský model veřejného zájmu poskytuje státu dominantní roli ve společnosti v menším rozsahu. Na stát (government) se pohlíží jako na nutné zlo, jehož moci mají být jen takové, které jsou

**Změny
ve veřejné
správě**

**Právní stát
a anglický
model
veřejného
zájmu**

¹⁰ Srov. *Pierre, J.* Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration. Aldershot: Edward Elgar, 1995, s. 8.

absolutně potřebné, a vládní činitelé i státní aparát jsou soustavně drženi „na uzdě“ prostředky státního rozpočtu, který schvaluje volený parlament. Právo je samozřejmě i v tomto systému esenciální komponentou vládnutí, ale není tak dominantní jako v právním státě. Proces vládnutí v tomto systému lze charakterizovat jako trvalé úsilí o získání veřejného souhlasu pro opatření navrhovaná ve veřejném zájmu. S tím souvisí i způsob řešení zájmů různých sociálních skupin, které jsou mnohdy protichůdné a vzájemně nepřátelské. Veřejná správa v takových situacích hraje roli čestného a důvěryhodného rozhodčího vzniklých sporů. Poctivost a nezávislost hry o sektorové zájmy jsou považovány spolu s pragmatismem a flexibilitou za klíčové hodnoty tohoto systému.¹¹

Zmíněné rozdíly naznačují, že anglosaský systém veřejné správy je snáze přístupnější změnám a modernizaci než systém právního státu. Toto konstatování je však zjednodušené a omezené toliko na systémy veřejné správy, jako by byly jevem izolovaným a odděleným od státu. Povaha státního zřízení vždy bude určovat i systém veřejné správy podle vlastních pravidel daných i složitým kulturním vývojem v dané oblasti. To samozřejmě nevylučuje pohyb směřující k decentralizaci veřejné správy, k její deetatizaci, ale i dejurizaci jejího výkonu v právním státě, jak to pozorujeme např. u evropských severských států. Nelze přehlédnout i opačný trend, totiž snahu působit v rámci nadnárodních celků na sjednocování postupů ve veřejné správě a vytvářet za tím účelem též potřebná pravidla pro nový větší správní prostor.

Demokratický právní stát byl realitou a výraznou hodnotou kontinentální Evropy druhé poloviny dvacátého století a je jí dodnes. Moderní ústavy se s tímto pojmem vyrovnávají z hlediska ochrany lidských práv, dělby moci ve státě, ale též jako s formou sociálního uspořádání. Demokratický právní stát v sobě zahrnuje jako důležitou sociální službu v rámci moci výkonné veřejnou správu, kterou neztotožňuje toliko se státem, ale garantuje ústavou její výkon též v rámci práva na samosprávu. Přesto nutno přiznat některým námitkám o obtížnějším reformování právního státu oprávněnost. Musíme se ptát, zda takové námitky směřují proti právnímu státu vůbec, nebo jen proti některým aspektům jeho činnosti, resp. způsobům jejich provádění. Zastánci manažerského přístupu k výkonu veřejné správy spatřují většinu obtíží reformních kroků v právním státě v tom, že management vyžaduje vždy

**Demo-
kratický
právní
stát**

¹¹ Pollitt, Ch., Bouckart, G. Public management reform: a comparative analysis. Oxford University Press, 2000, s. 53 a násl.; Wright, G., Nemec, J. Management veřejné správy, teorie a praxe. Praha: Ekopress, 2003.

změny v právním řádu a kultuře, které se však těžko prosazují. Na podporu svého tvrzení uvádějí malou motivaci úředníků, vzděláných především v právu hledat manažerskou, tj. výkonnostně orientovanou perspektivu, a poukazují na slova německého teoretika Klause Königa, který uvedl, že „... v zemích jako Francie nebo Německo se otázka nového managementu ve veřejné správě setkává s kulturními premisami odlišnými od anglosaských zemí“.¹²

Přesto můžeme pozorovat, že i v rámci právního státu jsou snahy o změny ve výkonu veřejné správy žádoucí a že o ně usilují jak jednotlivé státy, tak i mezinárodní a nadnárodní organizace.

Manažerský přístup k jevu veřejné správy se dotýká především její vnitřní organizační struktury a efektivního řízení takové struktury po stránce věcné a personální. V externím působení veřejné správy pak spíše fiskální správy a služby veřejnosti, tj. ve vztazích k občanům a institucím v rámci objektivně daného společenství lidí spjatých s určitým územím, zájmem nebo majetkem. V tomto smyslu pozorujeme snahu o nápravu spočívající v tom, že v oblasti veřejné správy se v poslední době věnuje větší pozornost „dobré správě“ (Good Governance) jako procesu vládnutí a jeho kontrole a participaci občanů na tomto procesu než vládě či správě samotné. Spojitost s managementem je zřejmá. Vykonávat dobrou správu je vlastně rozšíření klasického managementu o nový rozměr, který se projevuje v externím působení veřejné správy¹³ a stává se pravým smyslem působení veřejné správy ve společnosti. Aby mohla veřejná správa dostát svému poslání a úkolům z toho vyplývajícím, musí být dobře a odpovědně řízena, což bývá spojováno s její efektivností. K tomu prostředky managementu mohou výrazně napomoci. Nelze však v tomto kontextu přehlížet otázku demokratizace veřejné správy jako stejně významného cíle moderní veřejné správy.

**Dobrá
správa**

¹² König, K. Entrepreneurial management or executive administration: the perspective of classical administration. In: Kickert, W. (ed.) Public policy and administration sciences in western Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 1995, s. 220; též Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements. 2. Auflage. Speyerer Forschungsberichte 155, 1997, též v anglické mutaci z roku 1996; k rozdílu mezi managementem a právem srov. Fuller, L. L. Morálka práva. Praha: Oikomenh, 1998, s. 189 a násled.

¹³ Jako základní informaci o mezinárodním vývoji institutu „Good Governance“ odkazují na publikaci Hermann H., Helmut K. Good Governance und Qualitätsmanagement – Europäische und internationale Entwicklungen, Speyerer Arbeitsheft Nr. 132, DHV Speyer, 2000 a literaturu tam uvedenou.

D. Druhy veřejné správy

Vymezení veřejné správy ve smyslu materiálním a formálním je spojeno s dělbou moci, která je v moderním státě charakterizována oddělením moci výkonné od moci zákonodárné a moci soudní. Toto dělení moci je základní, není však jediné. Jiné dělení moci ve státě spočívá v jejím rozdělení podle úrovně daných územním členěním unitárního státu (země, kraje, okresy, obce) nebo jeho federativním uspořádáním. Organizace veřejné správy je závislá na obou „dělbách“ moci, které výrazně ovlivňují rozhodnutí o tom, co bude z veřejné správy ponecháno přímo státu a vykonáváno prostřednictvím jeho orgánů a úřadů a na jakém stupni a co bude svěřeno jiným subjektům. To má také vliv na členění veřejné správy.

Veřejnou správu členíme různě. Zpravidla z hlediska:

- organizačního uspořádání,
- právní formy výkonu,
- úkolů.

Organizační uspořádání veřejné správy se sice řídí zpravidla určitými principy organizační výstavby, jako jsou centralizace, decentralizace, koncentrace, dekoncentrace, územní nebo věcné uspořádání, event. další (bližší kapitola V), ve své konkrétní podobě však je provedením ústavy toho kterého státu. Proto neexistuje – mimo modelová řešení – nějaké univerzální organizační uspořádání veřejné správy, neboť každý stát má specifika, která se promítají i do organizace veřejné správy. Na tom nic nemění ani postupné sblížování struktur veřejné správy a jejich úkolů v rámci nadstátních společenství, zejména Evropské unie.

Taková společenství si vytvářejí svou organizační strukturu, která je výrazem jejich úkolů. Neovlivňují však přímo organizační struktury jednotlivých států. Pro každé organizační uspořádání veřejné správy, stejně jako pro změny takového uspořádání, je důležitá:

- územní a věcná působnost, to znamená, *co* a na jaké úrovni bude z veřejné správy vykonáváno, a
- příslušnost v konkrétní záležitosti rozhodovat.

Dělení veřejné správy podle *právní formy* dává především odpověď na to, kdy se ve veřejné správě používá forem veřejného práva jako výrazu v zásadě nerovného postavení účastníků právních vztahů a kdy formy soukromého práva jako výrazu rovného postavení účastníků právních vztahů. Z tohoto hlediska se veřejná správa rozděluje do dvou velkých skupin: na správu vrchnostenskou (výsostnou) a na správu fiskální.

**Členění
veřejné
správy
(hlediska)**

**Orga-
nizační
uspořádání**

**Dělení
podle
právní
formy**

Správa vrchnostenská je vykonávána formami veřejného práva (zejména správního, finančního, sociálního zabezpečení a práva životního prostředí) a je představována v evropském kontinentálním právu tímto klasickým schématem: právní předpis, správní akt, donucovací opatření.

Správa fiskální se týká věcí finančních a státního majetku, nikoli však agendy daňové a poplatkové, která má výrazně vrchnostenský charakter a řídí se právem veřejným. Správa fiskální se uplatňuje ve formách soukromého práva a stát vstupuje do právních vztahů s jinými právními subjekty z pozice rovného partnera, i když zde mohou být určité odchylky dané veřejným zájmem ve prospěch nebo k tíži státu¹⁴ nebo jiného subjektu veřejného práva (např. obce, kraje).

Existuje však třetí velká skupina veřejné správy, kterou nelze určit podle shora uvedených kritérií, protože se ve své činnosti může podle povahy věci řídit jak právem veřejným, tak právem soukromým. Označujeme ji jako *správu pečovatelskou* nebo *veřejnou službu* (službu veřejnosti) související zejména s plněním sociální funkce státu.

Podle *úkolů* rozlišujeme věcné oblasti (obory, resorty) veřejné správy (např. školství, průmysl, doprava, finance), které tvoří základ pro dělbu práce uvnitř veřejné správy a pro transformaci úkolů do jednotlivých správních úřadů a orgánů jako vykonavatelů veřejné správy.

Podrobněji o těchto otázkách bude pojednáno v dalších kapitolách.

¹⁴ Srov. např. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a o jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Historie studia veřejné správy

§ 1 Kameralistika a policejní věda

Spravování společných záležitostí je činností nesmírně starou a můžeme ji sledovat hluboko do minulosti. Poznatky o správě z různých historických období, ale i z rozdílných etnických společenství jsou proto velice cenné.¹⁵

Pro studium moderní veřejné správy má však zvláštní význam vytváření novodobé veřejné správy, jejíž počátky se kladou do první poloviny sedmnáctého století a dávají se do souvislosti se skončením třicetileté války (vestfálský mír), kdy suverenita (nejvyšší moc) nad určitým územím se stává v Evropě politickou realitou. Tato skutečnost se považuje za vítězství územního principu nad univerzální středověkou autoritou na jedné straně a partikulárními aspiracemi feudálů na straně druhé.¹⁶ Novodobý stát (převážně absolutistický) potřeboval správu vykonávanou profesionálním aparátem, který by účinně a jako své povolání zabezpečoval potřeby státu (panovníka), zejména ve věcech finančních, daňových a vojenských, a vykonával vrchnostenskou správu v těchto, popř. i v dalších oblastech. Tyto funkce odpovídaly v podstatě

**Počátky
novodobé
správy**

¹⁵ Např. *Pomahač, R.* Proměny správní vědy. In: *Veřejná správa a právo. Pocta Dušana Hendrychovi k 70. narozeninám.* Praha: C. H. Beck, 1997, s. 1 a násl.; *Pomahač, R., Vidláková, O.* *Veřejná správa.* Praha: C. H. Beck, 2002, s. 1 a násl.; *Skřejpek, M.* Studie z dějin římské ústřední správy za principátu. Císařské kanceláře, jejich činnost a organizace (AUC-IURIDICA, 2–3, 1991); též Vedoucí a personál císařských kanceláří za principátu. *Právněhistorické studie*, 1993, roč. 33, s. 5 až 30.

¹⁶ Dualismus, resp. trialismus mocí různě strukturovaných a vzájemně se ovlivňujících vedl k politickému, hospodářskému, sociálnímu a náboženskému neklidu. Jedna z možných náprav byla spatřována v posílení moci panovníka, v silném státě. Převážně šlo o to, aby panovník byl na svém území svrchovaným pánem (rex in regno suo) a nezávislým na papeži a na císaři. I když úvahy o svrchované a nezávislé moci panovníka nacházíme už u některých středověkých myslitelů (např. Marsilius z Padovy), hlavní impuls k úvahám o státu a o povaze jeho moci dává renesance a reformace.