

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2022

JIŘÍ CIMBOLINEC

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra správního práva a správní vědy

**Právní základy veřejné správy jako
učící se organizace**

Diplomová práce

**Legal bases of public administration as a learning
organization
Master thesis**

VEDOUCÍ PRÁCE
doc. JUDr. Olga SOVOVÁ, Ph.D.

AUTOR PRÁCE
Bc. Jiří CIMBOLINEC

PRAHA
2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Trhanově, dne 5. 6. 2021

Bc. Jiří CIMBOLINEC

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat především doc. JUDr. Olze Sovové, Ph.D. za odborné vedení mé práce, za její čas, trpělivost, cenné poznámky a připomínky, a také za poskytnutí relevantních podkladů. Obrovské poděkování rovněž patří mé rodině, bez které bych tuto práci nemohl dokončit.

ANOTACE

Předmětem této diplomové práce jsou právní základy veřejné správy jako učící se organizace. V teoretické části práce je obecně definována veřejná správa a právní základy její činnosti. Dále je v teoretické části vysvětlen pojem „učící se organizace“ a vyloženy základní principy a zákonitosti jejího vzniku a fungování. V závěru teoretické části diplomové práce jsou propojeny právní a manažerské principy činnosti veřejné správy. V praktické části práce je přiblížen zejména management informací ve veřejné správě, personální management a jejich právní ukotvení. Součástí praktické části diplomové práce je rovněž rozbor konkrétního příkladu transformace vykonavatele veřejné správy na učící se organizaci.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejná správa * učící se organizace * management informací * personální management * státní správa * samospráva

ANNOTATION

The subject of this diploma thesis are Legal bases of public administration as a learning organization. In the theoretical part of the thesis generally is defined public administration and the legal basis of its activities. Further, in the theoretical part is explained the concept of "learning organization" and is explained the basic principles and laws of its origin and functioning. At the end of the theoretical part of the diploma thesis, the legal and managerial principles of public administration are connected. In the practical part of this work is mainly approached information management in public administration, personnel management and their legal anchoring. In the part of the practical part of the thesis is also an analysis of a specific example of the transformation of a public administration executor into a learning organization.

KEYWORDS

public administration * learning organization * information management * personal management * government * self-government

Obsah

Úvod.....	7
Teoretická část.....	9
1. Veřejná správa.....	10
1.1 Druhy veřejné správy	12
1.2 Vybrané principy organizace a činnosti veřejné správy	14
2. Právní základy organizace české veřejné správy	17
2.1 Právní předpisy vymezující činnost veřejné správy v ČR.....	21
2.2 Mezinárodní a evropské předpisy vztahující se k veřejné správě	30
3. Učící se organizace	33
3.1 Transformace veřejné správy.....	34
3.2 Reforma veřejné správy	34
3.3 Modernizace veřejné správy	36
3.4 Vymezení pojmu „učící se organizace“	39
3.4.1 Osobní mistrovství.....	40
3.4.2 Práce s mentálními modely	42
3.4.3 Tvorba sdílené vize	43
3.4.4 Týmové učení	45
3.4.5 Systémové myšlení	46
4. Východiska pro vytvoření učící se organizace	49
Praktická část.....	53
5. Průzkum.....	54
5.1 Představení zkoumaných subjektů	55
5.2 Výsledky průzkumu	56
5.3 Hodnocení výsledků.....	63
5.3.1 Hodnocení OÚ Česká Kubice.....	63
5.3.2 Hodnocení OÚ Chodov	63
5.3.3 Hodnocení ÚM Klenčí pod Čerchovem	64
5.3.4 Porovnání výsledků průzkumu.....	64
Závěr	66
Seznam použité literatury a pramenů.....	68

Seznam příloh.....	71
Příloha č. 1 – Dotazník.....	72
Příloha č. 2 – Přepis rozhovoru se starostou OÚ Česká Kubice, Radkem Gerbergem.....	74
Příloha č. 3 – Přepis rozhovoru se starostou OÚ Chodov, Ing. Petrem Mlezivou	79
Příloha č. 4 – Přepis rozhovoru se starostou ÚM Klenčí pod Čerchovem, Ing. et Ing. Janem Bozděchem, Ph.D.....	83

Úvod

Řekne-li se veřejná správa, vybaví se mnohým z nás byrokratický aparát, plný neochotných a nepříjemných úředníků, jejichž činnost a zároveň požadavky jsou svázány a vymezeny neuvěřitelným množstvím zákonů, nařízení, vyhlášek, metodických pokynů a interních směrnic. Veřejná správa má nebo může mít mnoho přívlastků, ale málokdo by mezi ně zařadil takové přívlastky jako např. „flexibilní“, „kreativní“ nebo „adaptabilní“.

Tato diplomová práce na téma Právní základy veřejné správy jako učící se organizace si klade za cíl zjistit, zda jsou u vybraných vykonavatelů veřejné správy zastoupeny prvky učící se organizace, resp. zda míra zastoupení těchto prvků naplňuje předpoklady pro transformaci zkoumané organizace veřejné správy na učící se organizaci.

Uvedené téma jsem si zvolil, neboť osobně jsem poznal a stále poznávám veřejnou správu tzv. „z obou stran barikády“. Protože koncept učící se organizace obecně nepatří mezi rozšířené a běžně využívané manažerské metody a nástroje a v minulosti jsem se s tímto termínem nikdy neseťkal, považuji vypracování této práce za příležitost směřující jednak k prohloubení mých dosavadních znalostí o veřejné správě a zároveň k seznámení se s dosud pro mě neznámou metodou, na jehož konci bude zjištění, zda uvedená metoda je vhodná pro aplikaci v podmínkách české veřejné správy.

Svou práci jsem koncipoval tak, že je primárně rozdělena na teoretickou a praktickou část. Teoretická část sestává ze čtyř hlavních kapitol. Pro celistvost daného tématu a vpravení se do problematiky bude první kapitola věnována vymezení pojmu veřejná správa. Prostor zde rovněž dostane definice pojmu správa, klasifikace veřejné správy a její druhy. Na závěr první kapitoly budou zmíněny některé stěžejní principy organizace a činnosti veřejné správy. Druhá kapitola bude zaměřena na právní základy činnosti české veřejné správy. Vymeším zde subjekty a následně též vykonavatele veřejné správy. Těžištěm kapitoly bude představení právních předpisů, které vymezují organizaci a činnost konkrétních vykonavatelů veřejné správy s potenciálem přeměny v učící se organizaci. V závěru druhé kapitoly se v krátkosti též dotknu mezinárodních

a evropských předpisů. Třetí, z mého pohledu klíčová kapitola bude koncipována tak, že v úvodu zmíním některé procesy, nástroje a další formy změn, které jsou aplikovatelné pro oblast veřejné správy. Ve zbytku kapitoly dostane prostor detailnější vymezení konceptu učící se organizace podle pojetí Petera Sengeho. Čtvrtá kapitola pak bude věnována východiskům pro vytvoření učící se organizace. Budou zde shrnuty elementární kroky a další prvky, kterých je zapotřebí v procesu přeměny v učící se organizaci.

Praktická část bude obsahovat pátou kapitolu. V té se zaměřím na průzkum, resp. na popis získávání, analýzu, komparaci, syntézu a vyhodnocení informací, na jejichž základě bude možno vyslovit závěr, do jaké míry jsou u zvolených vykonavatelů veřejné správy osvojeny atributy učící se organizace, zda zkoumané subjekty vytvářejí předpoklady pro transformaci na učící se organizaci, anebo že daná transformace je u těchto vybraných subjektů vyloučena včetně uvedení důvodů této teze.

Při tvorbě své diplomové práce jsem čerpal z volně dostupných knižních publikací, monografií, webových stránek a právních předpisů, které se věnují oblastem veřejné správy, správního práva, managementu a učící se organizace.

Teoretická část

Teoretickou část mé diplomové práce jsem rozdělil do čtyř kapitol, ve kterých se budu postupně věnovat vymezení pojmu veřejná správa, právním základům a základním principům organizace české veřejné správy, dále v omezeném rozsahu jednotlivým vykonavatelům veřejné správy a samozřejmě vymezení pojmu učící se organizace a na konec teoretické části bych chtěl zmínit některá důležitá východiska pro vytvoření učící se organizace.

1. Veřejná správa

V první kapitole bych se chtěl věnovat vymezení pojmu veřejná správa. Jedná se o jev, který nelze vyjádřit jednoduchou nebo alespoň ucelenou definicí. Pro vysvětlení a pochopení pojmu veřejné správy se proto nejdříve zaměřím na klasifikaci jiných souvisejících elementárních entit.

Samotný pojem správa vyjadřuje vedení, řízení, resp. ekonomické řízení, péči o různé záležitosti nebo administrativu.¹

„Za správu (administrativu) lze v obecném chápání považovat záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu).“²

Správa se prvotně rozděluje na správu soukromou a veřejnou. Rozlišovacím kritériem je v tomto případě soukromý či veřejný účel správy. Zatímco soukromé zájmy představuje například péče o vlastní majetek nebo správa soukromé společnosti, tedy činnosti vykonávané fyzickými nebo právníckými osobami převážně z vlastní vůle a zaměřené k naplnění osobních cílů, platí obecně pro veřejnou správu, že je vykonávána ve veřejném zájmu. Pro veřejnou správu je rovněž typická širší vázanost právními normami, jež je mimo jiné zakotvena i v ústavním pořádku České republiky, konkrétně v Listině základních práv a svobod (dále jen Listina).³ Podle čl. 2 odst. 2 Listiny platí, že: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*

Veřejná správa bývá primárně klasifikována buď z hlediska materiálního nebo formálního. Ve smyslu materiálním neboli funkčním je na veřejnou správu nahlíženo jako na druh činnosti (spravování) státních orgánů nebo jiných orgánů veřejné moci. Materiální pojetí veřejné správy může být dále vymezeno pozitivně nebo negativně.

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 24. ISBN 978-80-7598-564-4.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 24. ISBN 978-80-7598-564-4.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1-2. ISBN 978-80-7400-624-1.

Pozitivní vymezení souvisí s výčtem správních úkonů a činností, které souvisejí s plněním úkolů veřejné správy. Materiální pozitivní popis veřejné správy je velmi problematický, neboť vzhledem k rozsáhlosti správních aktivit by bylo zapotřebí buď definic obecných, spíše abstraktních, nebo naopak definic dílčích, podrobných až nepřehledných.⁴

„Jedním z nejvýznamnějších výsledků snahy veřejnou správu pozitivně definovat je její vymezení jako činnosti, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů).“⁵

Uvedené tvrzení se však převážně týká nejrozsáhlejší složky veřejné správy, a to státní správy. Naopak neplatí v případě samosprávy. K dalším pozitivně vymezeným znakům veřejné správy bývá rovněž řazena finanční, politická a právní odpovědnost orgánů veřejné správy (např. vlády) zastupitelským sborům. Na závěr bych zmínil výrok Ernsta Forsthoffa, že veřejnou správu lze pouze popsat, ale ne definovat.

Vzhledem ke zmíněným nedostatkům pozitivních definic veřejné správy bývá upřednostňováno vymezení negativní. To je založeno na substrakci čili odečítání, resp. metodě negativního ohraničení. Přesněji řečeno vyplývá z teorie dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, přičemž moc zákonodárnou a moc soudní je možné zřetelněji definovat. Proto by se dala negativní definice veřejné správy formulovat tak, že veřejná správa je souhrnem správních úkonů a činností, které nelze podřadit pod zákonodárství ani soudnictví. Avšak ani toto vymezení není dokonalé a jednoznačné, neboť by bez výjimky platilo pouze za předpokladu, že by nositelem úkolů a činností veřejné správy byl pouze stát.⁶

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 14-15. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 3. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 3. ISBN 978-80-7400-624-1.

V rámci formální klasifikace veřejné správy není určujícím kritériem druh činnosti, nýbrž je kladen důraz na instituce a orgány, k jejichž působnosti a pravomocem náleží řešení veřejných záležitostí, pokud nejsou přikázány orgánům moci zákonodárné nebo soudní.⁷

Při hledání rozdílů mezi veřejnou správou, legislativou a judikativou nelze vycházet z materiálního vymezení veřejné správy, nýbrž z vymezení formálního. Rozhodným kritériem tedy není druh činnosti, ale orgán, který danou činnost vykonává a je nositelem oprávnění, působností a pravomocí.⁸ Důvodem tohoto přístupu je skutečnost, že parlamenty (orgány moci zákonodárné) a soudy (orgány moci soudní) nejsou nositeli jen pravomocí a působností, které by jim měly náležet s odkazem na materiální definici jednotlivých mocí. To se týká například parlamentů při schválení státního rozpočtu, usnesení ke státnímu závěrečnému účtu nebo souhlasu k trestnímu stíhání poslance, což jsou činnosti, které nekorrespondují s primární činností parlamentů, tedy tvorbou zákonů. Rovněž soudy při rozhodování o pořádkových opatřeních v souvislosti s jednáním soudu nebo rozhodování o soudních poplatcích vykonávají správní činnost.⁹

1.1 Druhy veřejné správy

Jak už bylo v předchozím textu naznačeno nebo explicitně uvedeno, je vymezení pojmu veřejná správa obtížné a nejednoznačné. Jedním ze způsobů, jak dosáhnout bližší charakteristiky veřejné správy, je její rozdělení podle různých kritérií. Zpravidla se veřejná správa člení podle hlediska:

- organizačního uspořádání,
- právní formy,

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 28. ISBN 978-80-7598-564-4.

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 15-16. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státní věda – Obecná státní věda*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2014, s. 281-282. ISBN 978-80-7502-053-6.

- úkolů veřejné správy.¹⁰

Každý stát pojímá svoji veřejnou správu jinak. Je to právě *organizační uspořádání* veřejné správy, které provádí ústavu daného státu, ale zároveň je svazováno obecnými principy jako centralizace, decentralizace, koncentrace, dekoncentrace, územní nebo věcné uspořádání (viz následující podkapitola).¹¹ Nejdůležitější pro organizaci veřejné správy je hledisko územní a věcné. Podle územního aspektu se veřejná správa diferencuje na ústřední (celostátní), oblastní (regionální) a obecní (místní). Podle věcného aspektu se rozlišuje veřejná správa politická (všeobecná) a odborná (specializovaná). Významné je rovněž vymezení subjektů (nositelů) veřejné správy, přičemž se může jednat o stát, jiné subjekty veřejného práva, popř. další oprávněné subjekty. Podle tohoto kritéria se veřejná správa člení na bezprostřední, kterou vykonávají orgány státu, a veřejnou správu zprostředkovanou, která byla státem delegována na subjekty odlišné od státu.¹²

Dělení veřejné správy podle *právní formy* rozlišuje veřejnou správu vrchnostenskou a fiskální. Správa vrchnostenská čili výsoštná je vykonávána formami veřejného práva (např. správního nebo finančního), tudíž k jejím klíčovým znakům patří nerovné postavení účastníků právních vztahů. Rezultátem činnosti vrchnostenské správy bývá právní předpis, správní akt a donucovací opatření. O správu fiskální se jedná tehdy, pokud je vykonávána formou práva soukromého čili účastníci právních vztahů mají rovné postavení. Fiskální správa se vztahuje na záležitosti finanční a oblast dispozice se státním majetkem. Pro úplnost je nutné zmínit, že kromě správy vrchnostenské a fiskální existuje ještě třetí skupina veřejné správy, která je prováděná jak formou práva soukromého, tak i veřejného. Tato správa bývá označována jako správa pečovatelská, resp. služba veřejnosti, a týká se sociální funkce státu.¹³

¹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 6. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 21. ISBN 978-80-7478-561-0.

¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 6-7. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 21-22. ISBN 978-80-7478-561-0.

Členění veřejné správy podle *úkolů* obecně rozlišuje veřejnou správu vykonávanou vrchnostensky (mocensky) a na správu nevrchnostenskou. Vrchnostenská správa přímo zasahuje do subjektivních práv zpravidla formou správních aktů (např. příkazy, zákazy nebo udělení oprávnění). Účelem nevrchnostenské, jinak též pečovatelské správy je pečovat ve veřejném zájmu (např. zdravotnická nebo sociální péče), ne však formou výdělečné činnosti.¹⁴ Jiné, detailnější členění veřejné správy podle *úkolů* klade důraz na obsahové hledisko. Rozlišují se tak různé oblasti veřejné správy, mezi jejichž klíčové náleží oblasti správně politické, správně hospodářské, sociální, kulturní nebo ekologické. Tyto oblasti se však dále dělí na správní odvětví (též obory či resorty) jako např. vnitřní správu, bezpečnost a pořádek, sociální věci, zdravotnictví, kulturu, školství nebo ochranu životního prostředí.¹⁵

1.2 Vybrané principy organizace a činnosti veřejné správy

V této podkapitole bych chtěl zmínit některé principy a zásady, které se obecně projevují a uplatňují v oblasti realizace veřejné správy. Uvádím je proto, neboť je považuji za důležitý činitel ovlivňující možnou transformaci vykonavatele veřejné správy na učící se organizaci.

- **územní a věcný princip** – Územní princip představuje skutečnost, že působnost orgánu veřejné správy je stanovena ve vztahu k určitému území. V případě věcného principu se působnost orgánu veřejné správy vztahuje k přidělené správní agendě, tedy úkolům, které mají být plněny daným typem úřadů. Neboť každý orgán veřejné správy má svoji místní a věcnou působnost, dochází v praxi ke kombinaci obou principů.¹⁶

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 30-31. ISBN 978-80-7598-564-4.

¹⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7-8. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 266-267. ISBN 978-80-7598-564-4.

- **princip centralizace a decentralizace** – Tyto principy se týkají soustředění pravomocí po vertikální linii. Zatímco centralizovaný systém veřejné správy představuje soustředění pravomocí v nejvyšších úrovních správních soustav a rozhodování a řízení se tak koncentruje v jednom ústředí, jsou v decentralizovaném systému veřejné správy delegovány pravomoci na nižší úroveň nebo mimo správní soustavu – na orgány jiného nositele veřejné správy než je stát, na orgány samosprávné.¹⁷ „Samosprávné orgány jsou při výkonu samostatné působnosti vázány toliko právním řádem (zákonem), nikoli služebními instrukcemi a příkazy, jako je tomu při výkonu státní správy (přenesené působnosti).“¹⁸

- **princip koncentrace a dekoncentrace** – V případě naprosté koncentrace by byly pravomoci určité správní oblasti soustředěny v rukou jediného orgánu. Tato varianta je prakticky neuskutečnitelná v zemích s větší rozlohou nebo větším počtem obyvatelstva, neboť bývá zohledňována „vzdálenost“ mezi občanem a nositelem veřejné správy.¹⁹ Proto bývá rozlišována horizontální a vertikální koncentrace, resp. dekoncentrace. Horizontální koncentrace představuje soustředění veškerých funkcí a úkolů na jedné úrovni do jednoho orgánu. O horizontální dekoncentraci se jedná při opačném postupu, kdy jsou funkce, úkoly a pravomoci rozděleny na stejné úrovni mezi více orgánů. Vertikální koncentrace/dekoncentrace se týká jedné organizační soustavy, přičemž jsou funkce a pravomoci soustředěny na vyšší úrovni – vertikální koncentrace nebo jsou pravomoci delegovány na nižší úroveň – vertikální dekoncentrace. Na rozdíl od decentralizace, kdy jsou pravomoci delegovány na subjekt mimo organizační soustavu, jde u vertikální dekoncentrace

¹⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 119. ISBN 978-80-7478-561-0.

¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 267. ISBN 978-80-7598-564-4.

¹⁹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státní věda – Obecná státní věda*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2014, s. 291-292. ISBN 978-80-7502-053-6.

o delegování na nižší úroveň, ale v rámci téže správní oblasti, a tudíž jsou zachovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti.²⁰

- **princip kolegiální a monokratický** – Rozdíl mezi uvedenými principy spočívá ve složení orgánu veřejné správy a způsobu jeho rozhodování. Pro monokratický orgán je typické rozhodování vůlí jediné osoby, která má pravomoc rozhodovat, a výhradně ona nese za rozhodnutí odpovědnost. Tento princip nevylučuje delegování dílčích pravomocí řízení a rozhodování na podřízené. Zachována však musí být odpovědnost nejvýše postavené osoby. Oproti tomu kolegiální orgán jedná a rozhoduje zpravidla na základě hlasování kolektivu pověřených osob, přičemž se zohledňují stanovené kvorum a požadovaná většina.²¹

- **princip volební a jmenovací** – Tyto principy odrážejí způsoby povolávání do funkce. Jmenovací princip se uplatňuje při ustavení do funkce jedinou osobou, coby monokratickým orgánem, anebo kolegiálním orgánem, který tímto projevuje svoji jednotnou vůli. Volební princip se týká ustavení do funkce více osobami, přičemž projev vůle každé z osob má vliv na konečný výsledek, který vzejde z vůle většiny.²²

Výše uvedené principy organizace veřejné správy jsou významné zejména během procesu utváření veřejné správy. Slouží jako návody, měřítko nebo cíle, podle kterých by se mělo při funkční a institucionální výstavbě organizace veřejné správy postupovat.²³

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 119. ISBN 978-80-7478-561-0.

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 268. ISBN 978-80-7598-564-4.

²² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 121-122. ISBN 978-80-7478-561-0.

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 116. ISBN 978-80-7478-561-0.

2. Právní základy organizace české veřejné správy

V této kapitole se zaměřím na právní základy činnosti české veřejné správy. Pro větší přehlednost jsem zvolil strukturovaný popis, v němž se zaměřím na subjekty a vykonavatele veřejné správy a dále na normativní právní akty, které působnost a pravomoc těchto subjektů a vykonavatelů vymezují.

„Každá organizovaná činnost nutně vyžaduje, aby byla přiřazena nějakému subjektu, který se tak stane jejím nositelem a současně subjektem odpovědným za její výkon. Toto obecné organizační pravidlo platí i pro oblast veřejné správy, která ve svých konkrétních projevech musí být přiřaditelná jednoznačně určitému subjektu. V podstatě nejde o nic jiného než o propojení dvou aspektů veřejné správy, totiž materiálního (úkoly) a formálního (organizační struktura). Subjekty veřejné správy v tomto smyslu jsou stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví ústava nebo zákon. To znamená, že stát vždy a další osoby, stanoví-li tak ústava nebo zákon, jsou subjekty, kterým se přičítá právo být nositelem veřejné správy s právy a povinnostmi s tím souvisejícími.“²⁴

Z uvedeného hlediska lze veřejnou správu rozlišit na veřejnou správu vykonávanou státem, tedy tzv. státní správu, a veřejnou správu vykonávanou jinými subjekty jako nositeli veřejné správy na základě zákonné delegace. Podle této téze jsou jako subjekty veřejné správy označovány:

- stát,
- veřejnoprávní korporace (osobní, územní nebo věcné),
- veřejné ústavy a podniky,
- fyzické a právnické osoby soukromého práva.

Povědomí o subjektech veřejné správy je důležité z hlediska přiřazení dané pravomoci a odpovědnosti konkrétnímu subjektu. Stejně tak je ale nezbytné vědět,

²⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 65. ISBN 978-80-7400-624-1.

kdo skutečně veřejnou správu jménem určitého subjektu vykonává, resp. kdo jménem subjektu jedná, a je tedy vykonavatelem veřejné správy.²⁵

Vykonavatele veřejné správy lze primárně rozdělit podle toho, jakou část veřejné správy vykonávají. Toto hledisko navazuje na základní členění veřejné správy na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.

Orgány státu nebo správní úřady, které jménem státu bezprostředně vykonávají veřejnou správu, konkrétně její část – správu státní, jsou označovány jako přímí vykonavatelé státní správy. Řadí se mezi ně:

- prezident republiky,
- vláda,
- ministerstva,
- jiné ústřední správní úřady,
- další správní úřady s celostátní působností,
- regionální správní úřady,
- veřejné bezpečnostní sbory a
- nezávislé správní úřady.

Naopak nepřímí vykonavatelé státní správy jsou orgány subjektů veřejné správy odlišných od státu nebo i soukromé osoby, na které byl zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona delegován (přenesen) ve vymezeném rozsahu výkon státní správy. Mezi nepřímé vykonavatele státní správy se řadí:

- orgány krajů (krajský úřad, zvláštní orgány kraje, rada kraje),
- orgány obcí (obecní úřady, zvláštní orgány obce, rada obce, komise rady),
- právnické a fyzické osoby soukromého práva.

Mezi vykonavatele samosprávy jsou řazeny:

- orgány krajů jako vykonavatelé územní samosprávy,
- orgány obcí jako vykonavatelé územní samosprávy,
- orgány stavovských komor jako vykonavatelé profesní samosprávy,
- orgány základních škol jako vykonavatelé školské samosprávy a

²⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 65-66. ISBN 978-80-7400-624-1.

- orgány veřejných vysokých škol (včetně jejich fakult) jako vykonavatelé akademické samosprávy.

K vykonavatelům ostatní veřejné správy náleží nesamosprávné instituce práva veřejného i soukromého, jež plní některé veřejné úkoly.²⁶

Jak bylo v úvodu této kapitoly uvedeno, je činnost subjektů a vykonavatelů veřejné správy včetně jejich působnosti a pravomoci vymezena právními předpisy.

Pojem **působnost** je možné definovat jako stanovený okruh úkolů, které vykonavatel veřejné správy plní na určitém území. Působnost je primárně členěna na věcnou a územní. Věcná působnost se dále rozděluje na všeobecnou a dílčí.

Věcná působnost všeobecná znamená, že na určitém teritoriu provádí výkon veřejné správy zpravidla jeden jediný vykonavatel. *Věcná působnost dílčí* pramení z dělby práce mezi jednotlivými správními úřady nebo mezi orgány nositele veřejné správy. Veřejné úkoly jsou takto rozděleny podle jejich věcné příbuznosti, což souvisí se vznikem odvětví (jinak též oborů nebo resortů) veřejné správy. *Územní působnost* stanovuje, v jaké lokalitě orgán nebo úřad vykonává svoji přikázanou věcnou působnost, tedy zda se jedná o působnost celostátní, regionální (oblastní) či místní.

V praxi bývá napříč veřejnou správou a v jejím systému subjektů a vykonavatelů uplatňována kombinace věcné a územní působnosti.²⁷ Zákonodárce stanovuje působnost dvojím způsobem. První způsob znamená, že každému z příslušných subjektů nebo vykonavatelů veřejné správy jsou vyčerpávajícím způsobem určeny vymezené úkoly, k jejichž provádění je věcně příslušný. Tímto způsobem je aplikována tzv. enumerativní metoda. Druhým způsobem, tzv. generální klauzulí, jsou daným subjektům nebo vykonavatelům na určitém území přikázány vykonávat všechny správní úkoly, pokud nejsou přikázány zákonodárcem jiným subjektům či vykonavatelům.²⁸

²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 252-253. ISBN 978-80-7598-564-4.

²⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 74-75. ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 135-136. ISBN 978-80-7478-561-0.

„Tzv. *enumerativní metoda se použije především pro úroveň ústřední správy, kdy otázka územní působnosti je nesporná a jde v podstatě jen o přesné rozdělení věcné působnosti mezi ministerstva a jiné ústřední správní úřady. V našem právním řádu se uplatňuje ve třech možných alternativách:*

- *působnost je obsažena v zákoně, kterým se určitý subjekt zřizuje (např. veřejnoprávní korporace, ministerstvo),*
- *působnost všech zřízených ministerstev (správních úřadů) je sice enumerativně uvedena pro každý úřad zvlášť, ale společně v jediném zákoně (tzv. kompetenční zákon),*
- *působnost je vyjádřena v zákoně, který provádí hmotnou právní úpravu a zřizovací (organizační) zákon na takovou úpravu působnosti pouze odkazuje, a to buď v celém rozsahu působnosti, nebo aspoň v její části.“²⁹*

Druhý způsob stanovení působnosti ze strany zákonodárce, tedy za aplikace generální klauzule, bývá ve veřejné správě využíván hlavně na regionální nebo místní úrovni, kde jsou vedle sebe činní vykonavatelé se všeobecnou působností a vykonavatelé s působností dílčí. Generální klauzuli však nelze použít v případech dělení působnosti mezi více úrovní stejného druhu vykonavatelů. Pro tyto případy je vhodnější využití enumerativní metody.³⁰

K výkonu veřejné správy v rozsahu své působnosti jsou správní úřady nebo orgány nadány materiálními, finančními, osobními a právními prostředky. Mezi právní prostředky náleží **pravomoc**, kterou lze definovat jako oprávnění orgánu nositele veřejné správy vykonávat veřejnou moc. Orgán disponující pravomocí je oprávněn autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem, a jeho rozhodnutí nezávisí na vůli adresáta rozhodnutí.

V oblasti české veřejné správy se pravomoc uskutečňuje:

- vydáváním nařízení nebo příbuzných abstraktních aktů,

²⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 75. ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 75. ISBN 978-80-7400-624-1.

- vydáváním opatření obecné povahy,
- vydáváním správních (konkrétních) aktů,
- uzavíráním veřejnoprávních smluv,
- výkonem rozhodnutí a
- správním dozorem.³¹

2.1 Právní předpisy vymezující činnost veřejné správy v ČR

Činnost české veřejné správy je převážně zakotvena v ústavních a běžných zákonech.³² Za zákon s nejvyšší právní silou je v České republice nesporně považována Ústava ČR (dále jen Ústava), která spolu s Listinou a dalšími ústavními zákony tvoří tzv. ústavní pořádek České republiky. V něm mají Ústava a Listina dominantní postavení. Neboť text Ústavy a Listiny zpravidla obsahuje obecná ustanovení, je nutné některé ústavní principy konkretizovat dalším právním předpisem nižší právní síly – prováděcím zákonem. Prováděcí zákony, stejně jako všechny ostatní existující i vznikající normativní právní akty jsou s Ústavou, resp. ústavním pořádkem poměřovány, přičemž nesmějí překročit ústavní meze, natož jim odporovat.³³

Ústava, resp. ústavní pořádek České republiky organizaci a činnost veřejné správy jako celek explicitně nevymezuje. Obsahuje však několik ustanovení, která se týkají veřejné správy, jak z hlediska institucionálního, tak i z hlediska materiálního. *Materiální aspekty* veřejné správy čili východiska týkající se její činnosti lze nalézt v Ústavě v hlavě první a dále pak napříč celou Listinou. *Institucionální aspekty* lze v Ústavě dohledat v hlavě třetí a v hlavě sedmé, neboť

³¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 136. ISBN 978-80-7478-561-0.

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 250. ISBN 978-80-7598-564-4.

³³ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Píseň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 71-85. ISBN 978-80-7380-423-7.

organizační hledisko veřejné správy je v Ústavě spojováno s mocí výkonnou, resp. s výkonem územní samosprávy.³⁴

V následujícím textu budou představeny právní předpisy vymezující organizaci nebo činnost veřejné správy ve vztahu k jednotlivým vykonavatelům veřejné správy. S ohledem na téma této diplomové práce se však budu věnovat pouze vykonavatelům s potenciálem přeměny v učící se organizaci.

Vláda – podle čl. 67 Ústavy je vláda vrcholným orgánem výkonné moci a skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Podle čl. 78 Ústavy je vláda k provedení zákona a v jeho mezích oprávněna vydávat nařízení. Věcná správní působnost vlády není vymezena Ústavou, nýbrž běžnými zákony. V oblasti veřejné správy vystupuje především jako řídicí, kontrolní a koordinační orgán, přičemž svoji funkci řídicí uplatňuje pouze vůči přímým nebo nepřímým vykonavatelům státní správy, a naopak vůči nepodřízeným nositelům veřejné správy (např. obce, kraje, vysoké školy) uplatňuje pouze funkci koordinační.³⁵

Ministerstva – podle čl. 79 Ústavy lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Dále podle stejného článku upravuje právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech zákon. A k nařizovací činnosti ministerstev uvádí Ústava v odst. 3 čl. 79, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Tyto právní předpisy se označují názvem „vyhláška“.

Účinným právním předpisem, který upravuje problematiku ministerstev a jiných správních úřadů státní správy České republiky, je zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen kompetenční zákon). Kompetenční zákon zřizuje dva okruhy ústředních orgánů státní správy ČR, a to ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády, tedy ministerstva, a další ústřední orgány státní správy. Ohledně ministerstev vymezuje kompetenční zákon v §§ 4 až 19 okruh jejich působnosti,

³⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 77. ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 79-80. ISBN 978-80-7400-624-1.

a to buď způsobem demonstrativním nebo způsobem taxativním.³⁶ Rovněž je vhodné zmínit ustanovení §§ 20 až 28a kompetenčního zákona, která uvádějí zásady činnosti ústředních orgánů státní správy. Ve vztahu k veřejné správě je důležitá zejména zásada zákonnosti (viz §§ 20 a 21 kompetenčního zákona), podle které plní ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech a úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné. Ohledně ministerstev platí, že se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.³⁷

Ve vztahu k 2. odstavci čl. 79 Ústavy je nezbytné zmínit zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, který mimo jiné upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, čímž provádí výše uvedené obecné ustanovení Ústavy.

Jiné ústřední správní úřady – v mnoha hlavních směrech se jiné ústřední správní úřady podobají ministerstvům. Stejně jako na ministerstva se i na jiné ústřední správní úřady vztahují všechny odstavce čl. 79 Ústavy. Přesněji řečeno se shodují podmínky zřízení, zákonná úprava právních poměrů jejich státních zaměstnanců a oprávnění vlastní normotvorby. Zřízení jiných ústředních správních úřadů se děje jako v případě ministerstev za pomoci kompetenčního zákona a rovněž tak jsou ministerstva jako úřady adresáty týž zásad činností ústředních orgánů státní správy stanovených stejným zákonem.

Zásadním rozdílem mezi jinými ústředními správními úřady a ministerstvy je, že v jejich čele není člen vlády, nýbrž vedoucí jmenovaný vládou nebo prezidentem republiky. Dalším podstatným rozdílem je způsob vymezení okruhu jejich působnosti. Zatímco ministerstva mají kompetenčním zákonem stanovenou dílčí věcnou působnost, byť zahrnující celé obory veřejné správy, mají jiné

³⁶ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 188-201. ISBN 978-80-7380-423-7.

³⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – Ústavní právo České republiky*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2020, s. 931-932. ISBN 978-80-7502-468-8.

ústřední správní úřady věcnou působnost v rámci oblastí veřejné správy užší, specializovanější. Rovněž okruh jejich působnosti není stanoven kompetenčním zákonem, ale je vždy vymezen běžnými zákony.³⁸

Další správní úřady s celostátní působností – dalšími správními úřady s celostátní působností jsou takové orgány státní správy, které jsou podřízeny některému ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu s celostátní působností. Na rozdíl od jiných ústředních správních úřadů nejsou nositeli některých pravomocí, především pravomoci vydávat právní předpisy. Těžiště jejich činnosti spočívá převážně v plnění správních a kontrolních funkcí na úseku sociální péče, v oblasti daní a poplatků, ochrany životního prostředí, obchodu či potravinářského průmyslu. Mezi tyto orgány státní správy se například řadí Česká inspekce životního prostředí, podřízená Ministerstvu životního prostředí, nebo Česká obchodní inspekce, podřízená Ministerstvu průmyslu a obchodu. I tyto orgány státní správy se mohou oblastně členit a generovat tak své územní jednotky.³⁹

Správní úřady zařazené do výše uvedeného druhu orgánů státní správy jsou rovněž zřízeny a jejich působnost stanovena běžným zákonem či více zákony, např. Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, nebo Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

Regionální správní úřady – pro tento druh správních úřadů, označovaných též jako územní odborné správní úřady, je typická jejich omezená věcná působnost a někdy i zvláštní rozsah jejich územní působnosti, která nemusí být totožná s územním členěním státu ani s členěním podle územních samosprávních celků, protože s charakterem jejich věcné působnosti (např. obvodní báňské úřady) úzce souvisí i netypická působnost územní.⁴⁰

³⁸ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státní právo – Ústavní právo České republiky*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2020, s. 920-932. ISBN 978-80-7502-468-8.

³⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 139-140. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁴⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 82. ISBN 978-80-7400-624-1.

„Územní odborné správní úřady jsou vykonavateli státní správy ve věcech a na území, které stanoví zákon nebo jiný akt příslušného státního orgánu na základě zákona. Těmto úřadům se přiznává pravomoc vydávat správní akty (např. povolení), vykonávat dozorčí a kontrolní činnost, vybírat poplatky, ukládat pokuty apod. Který z těchto úkonů je oprávněn vykonávat konkrétní územní odborný úřad a vůči komu, stanoví vždy zákon. Těmto úřadům se však zásadně nedává pravomoc vydávat nařízení jako abstraktní právní akty.“⁴¹

Veřejné bezpečnostní sbory – pokud tak zákon stanoví, mohou být za určitých okolností vykonavateli státní správy rovněž veřejné ozbrojené sbory nebo veřejné neozbrojené sbory. Výkon státní správy prostřednictvím těchto vykonavatelů bývá uskutečňován zejména ve věcech správního dozoru, a to zejména příslušníky, resp. zaměstnanci těchto veřejných bezpečnostních sborů, jejichž povinnosti a oprávnění jsou stanoveny zákonem. Příkladem veřejného ozbrojeného sboru je Policie České republiky, příkladem veřejného neozbrojeného sboru je Hasičský záchranný sbor České republiky.⁴²

Nezávislé správní úřady – za nezávislé správní úřady bývá označován zvláštní typ správních úřadů, který v sobě spojuje dva protikladné aspekty, a to nezávislost a výkon státní správy. Na jedné straně jsou tyto orgány státní správy organizačními složkami státu a jsou financovány ze státního rozpočtu, na straně druhé nemůže vláda ani žádný jiný správní úřad dávat těmto úřadům instrukce či příkazy ohledně jejich činnosti a rozhodování. Okruh působnosti nezávislých správních úřadů zahrnuje zejména funkce dozoru, dále rozhodovací a sankční funkce.⁴³

Obce a kraje – na obce a kraje, resp. na jejich orgány, je nahlíženo jednak jako na nepřímé vykonavatele státní správy a zároveň jako na vykonavatele územní samosprávy. Jako nepřímým vykonavatelům je těmto orgánům na základě zákona či rozhodnutí delegován ve vymezeném rozsahu výkon státní správy,

⁴¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 82. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 140. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁴³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 83. ISBN 978-80-7400-624-1.

přičemž se hovoří o tzv. přenesené působnosti prováděné orgány obcí a krajů, coby územních samosprávných celků. Tato skutečnost je kodifikována v čl. 105 Ústavy, který uvádí, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. V případě obcí je tímto zvláštním zákonem Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který mimo jiné vymezuje podmínky a rozsah přenesené působnosti ve vztahu k orgánům obce. Co se týká rozsahu přenesené působnosti a velikosti správního obvodu, je rozlišován: základní typ obcí, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností.⁴⁴ Pro úplnost musím uvést, že seznam obcí s pověřeným obecním úřadem je součástí přílohy k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, a seznam a vymezení správních obvodů obcí s rozšířenou působností stanovuje zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

V případě krajů je prováděcím zákonem ve vztahu k čl. 105 Ústavy Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), který mimo jiné vymezuje podmínky a rozsah přenesené působnosti ve vztahu k orgánům kraje. Ustanovení § 4 zákona o krajích uvádí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.⁴⁵

Před tím, než se budu věnovat obcím a krajům, coby vykonavatelům územní samosprávy, chtěl bych v krátkosti samotný pojem samospráva vymežit. Jedná se o činnost orgánů subjektů odlišných od státu, jejíž předmětem je správa veřejných věcí na územní úrovni (tzv. územní samospráva) nebo správa veřejných věcí v souvislosti s výkonem určité profese, případně v souvislosti s výkonem určité specifické činnosti (tzv. zájmová samospráva).⁴⁶

Ve výčtu základních právních předpisů upravujících problematiku územní samosprávy nesmí chybět Evropská charta místní samosprávy, schválená v roce

⁴⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 84-85. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 325. ISBN 978-80-7598-564-4.

⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 309-311. ISBN 978-80-7598-564-4.

1985 Výborem ministrů Rady Evropy. Charta definuje místní samosprávu jako přirozenoprávní institut, který je výrazem práva a schopnosti obyvatelstva spravovat tu část veřejných záležitostí, která patří mezi jeho vlastní. Účelem charty bylo nastavení evropského standardu pro zajištění a ochranu místní samosprávy, která byla chápána jako základní znak demokratického státu. Charta předpokládala ústavní zakotvení místní samosprávy a její ústavní ochranu. Dále pak samostatnost v hospodaření s vlastními prostředky a na nezbytné minimum omezení správního dohledu.⁴⁷

Ve vnitrostátním právním řádu je nejvyšším právním předpisem obsahujícím kodifikaci územní samosprávy Ústava. V čl. 8 uvádí, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Územní samosprávě se následně věnuje celá Hlava sedmá. Čl. 99 Ústavy stanovuje: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“ Podle odst. 3. čl. 100 Ústavy lze vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek jen ústavním zákonem. V praxi se tímto zákonem stal Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Podle čl. 101 Ústavy jsou obce i kraje samostatně spravovány zastupitelstvem. Působnost těchto zastupitelstev může být stanovena jen zákonem (viz čl. 104 Ústavy). Klíčovými zákony vymezujícími působnost zastupitelstev je v případě obcí Zákon o obcích a ohledně vyšších územních samosprávných celků Zákon o krajích.

Mezi právní předpisy, které v současnosti upravují oblast územní samosprávy, zejména náleží:

- Evropská charta místní samosprávy,
- Ústava,
- Listina,
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb.,

⁴⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státopěda – Obecná státopěda*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2014, s. 328-329. ISBN 978-80-7502-053-6.

- zákon o obcích,
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí,
- zákon o krajích,
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
- zákon č. 314/2002 Sb.,
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu,
- zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu,
- zákon č. 51/2020 Sb.,
- zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád),
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí,
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů,
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků,
- zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii,
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů a
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).⁴⁸

Zájmová samospráva – „Vedle územních samosprávných celků jsou vykonavateli veřejné správy v rozsahu stanoveném zákonem i subjekty z oblasti zájmové (též profesní či jiné) samosprávy. Mezi takové subjekty patří v ČR stavovské komory s obligatorním členstvím, ostatní stavovské komory s dobrovolným členstvím a veřejné vysoké školy.“⁴⁹

⁴⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 89-90. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 150. ISBN 978-80-7478-561-0.

Tak jako je členství v územním samosprávném společenství zpravidla povinné, automatické, např. vázané na trvalé bydliště či trvalý pobyt, a často je jeho vznik na projevu vůle občanů nezávislý (vyjímaje svobodné volby ohledně příslušnosti ke konkrétní obci, regionu či země), vzniká členství v profesním samosprávném společenství dobrovolnou svobodnou volbou.⁵⁰

Diferenčním znakem je i skutečnost, že zatímco členem územního samosprávného společenství může být kdokoliv, splní-li zpravidla velice obecné podmínky, pro získání členství v zájmové korporaci je vyžadováno splnění určitých podmínek, zpravidla dosažení stanoveného vzdělání, absolvování předepsané praxe nebo vykonání specifických profesních zkoušek. Dalšími znaky typickými pro členství v profesní korporaci jsou např. vázanost členů komory nejen právními předpisy, které vymezují činnost komory, ale též specifickými předpisy korporace, tzv. stavovskými předpisy (např. organizační řád, volební řád nebo kárný řád), anebo dohled orgánů komory nad kvalitou výkonu povolání a s tím související případné kárné trestání za porušení právních, resp. stavovských předpisů.⁵¹ Profesní komory tím garantují kvalitu služeb a zároveň tak plní funkce, které by v opačném případě musel vykonávat stát. Odborný a etický dohled je tedy zcela ponechán na orgánech komor, zatímco působnost státu je omezena pouze na dozor nad dodržováním zákonnosti, a to prakticky na druhoinstanční úrovni.⁵²

Mezi právní předpisy upravující zájmovou samosprávu náleží:

- zákon ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře,
- zákon ČNR č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky,
- zákon ČNR č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky,

⁵⁰ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2014, s. 333-334. ISBN 978-80-7502-053-6.

⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 327-328. ISBN 978-80-7598-564-4.

⁵² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2014, s. 334-335. ISBN 978-80-7502-053-6.

- zákon ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád),
- zákon ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky,
- zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii nebo
- zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.⁵³

Ostatní samospráva – kromě výše uvedených druhů samospráv – územní a zájmové – hovoří právní teorie ještě o samosprávě ostatní. Tou je zpravidla zamýšlena samospráva školská a samospráva vysokých škol (tzv. akademická samospráva). Významným diferenčním znakem je skutečnost, že nositel ostatní samosprávy není veřejnoprávní korporací, nýbrž právním subjektem v řadě záležitostí nesamostatným, podléhajícím výkonu státní správy, resp. samosprávy. Vlastní samosprávu vykonává jen určený orgán tohoto nositele, a to pouze ve vytyčených oblastech.

Mezi právní předpisy, které upravují ostatní samosprávu, náleží:

- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) a
- zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).⁵⁴

2.2 Mezinárodní a evropské předpisy vztahující se k veřejné správě

Činnost české veřejné správy není vymezena jen původními vnitrostátními prameny práva, ale je rovněž upravena mezinárodními smlouvami a prameny práva Evropské unie, které se jednak týkají oblasti veřejné správy a které zároveň

⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 327-331. ISBN 978-80-7598-564-4.

⁵⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 335-339. ISBN 978-80-7598-564-4.

musí splňovat určité požadavky, aby se staly rovněž pramenem práva České republiky.⁵⁵

Ve vztahu právního řádu České republiky k mezinárodním smlouvám bylo klíčové přijetí tzv. euronovely čili Ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který s účinností od 1. června 2002 pozměnil některá ustanovení soudobé Ústavy. Např. v čl. 1 Ústavy byl doplněn druhý odstavec, který uvádí, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tímto ustanovením přijímá Ústava povinnost dodržovat mezinárodní závazky, které vyplývají z veškerého mezinárodního práva, ať už založeném na právu smluvním nebo obyčejovém. Další významnou změnou v Ústavě bylo nové ustanovení čl. 10, který v současné době zní: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

S článkem 10 Ústavy úzce souvisí čl. 95, který v odstavci 1 stanovuje, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.

O mezinárodních smlouvách pojednává Ústava ještě v člancích 10a, 10b, 39, 49 a 52. Zákonem, který upravuje způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy, je dosud stále účinný Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.⁵⁶

Poněkud odlišný vztah je mezi právním řádem České republiky a legislativou Evropské unie. Právní systém Evropské unie je jedním z klíčových aspektů, který odlišuje Evropskou unii od ostatních mezinárodních organizací. Funguje jako efektivní nástroj k regulaci chování členských států unie, a to za přispění Soudního dvora Evropské unie, který zaručuje jednotný výklad a vnitřní soulad při aplikaci unijního práva. Členství v Evropské unii (v případě České

⁵⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 29-32. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁵⁶ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – Ústavní právo České republiky*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2020, s. 344-352. ISBN 978-80-7502-468-8.

republiky od 1. května 2004) obnáší pro každou smluvní zemi dvě zásadní skutečnosti. Jednak nadřazenost práva Evropské unie (dále jen EU) nad právem členských států a zároveň schopnost dovolání se unijního práva občany členských států před vnitrostátními soudními orgány.

Vnitřní struktura práva EU se člení na dvě úrovně. První úroveň je tvořena právem primárním. Primární právo EU představují smlouvy přijaté na základě právních jednání členských nebo kandidátských zemí unie, které tak vystupují jako subjekty veřejného mezinárodního práva. Za prameny primárního práva jsou považovány zakládající smlouvy, dále smlouvy, které tyto zakládající smlouvy mění nebo doplňují, a nakonec smlouvy o přistoupení nových členských zemí. Primární právo zároveň vymezuje podmínky a náležitosti tvorby druhé úrovně unijního práva, tzv. práva sekundárního. Mezi právní nástroje sekundární legislativy EU náleží: nařízení, směrnice, rozhodnutí, stanoviska a doporučení.⁵⁷

Jen krátce k zásadním rozdílům mezi sekundárními legislativními akty:

„Nařízení má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Rozhodnutí je závazné ve všech svých částech pro toho, komu je určeno. Doporučení a stanoviska nejsou závazná.“⁵⁸

⁵⁷ LACINA, Lubor, Jan OSTŘÍŽEK a kol. *Učebnice evropské integrace*. 3. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2012, s. 165-170. ISBN 978-80-87474-31-0.

⁵⁸ JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. *Vybrané kapitoly z práva EU*. 1. vyd. Brno: KEY Publishing s.r.o., 2009, s. 53. ISBN 978-80-7418-049-1.

3. Učící se organizace

V této kapitole se zaměřím na výklad pojmu „učící se organizace“ a na všechny jevy, které s takovou organizací souvisejí.

První, co mě napadlo, když jsem slyšel sousloví učící se organizace, že se jedná o organizaci, jež se buď učí jako celek anebo se učí její jednotliví členové. Každopádně uvedený pojem vyvolává představu, že se jedná o organizaci, která se určitým způsobem vzdělává, vyvíjí, modernizuje či zefektivňuje svoji činnost.

Například Josef Koubek ve své knize *Řízení lidských zdrojů* rozlišuje pojmy „učení probíhající v organizaci“ a „učící se organizace“. *Učení probíhající v organizaci* je vymezeno jako vytváření nových znalostí nebo úhlů pohledu, které mohou následně ovlivňovat chování. Jedná se o kolektivní proces vytváření, předávání a přejímání znalostí, metod a postupů, ke kterému však dochází zpravidla spontánně na pozadí vztahů uvnitř organizace, prostřednictvím interakce mezi členy organizace. Přestože organizace může vytvářet podmínky, které tomuto učení napomáhají, je vše závislé na přístupu jednotlivých členů organizace, kteří se svým chováním zároveň bezděčně učí. Naopak *učící se organizace* je definována jako organizace, která vytváří podmínky motivující členy organizace ke vzdělání a rozvoji. V této organizaci je strategie vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů klíčovým atributem politiky organizace, a právě v souvislosti s učením se uskutečňuje nepřetržitý proces vývoje organizace.⁵⁹

Veřejnosprávní teorie zná i jiné způsoby, procesy či metody přeměn, jejichž aplikace se týká buďto celého spektra veřejné správy nebo pouze jejich vybraných subjektů či vykonavatelů. K uvedeným procesům jsou řazeny transformace, reforma a modernizace veřejné správy.⁶⁰

Zde se však nabízí otázka, proč je vůbec důležité, jakkoliv měnit zaběhnutý systém a činnost veřejné správy? Z vlastního pohledu se sama ministerstva, kraje,

⁵⁹ KOUBEK, Josef. *Řízení lidských zdrojů – Základy moderní personalistiky*. 4. vyd. Praha: Management Press, s.r.o., 2012, s. 257-258. ISBN 978-80-7261-168-3.

⁶⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 46-47. ISBN 978-80-7478-561-0.

města a jejich úřady hodnotí tak, že dělají maximum potřebného, tedy vše, co je v jejich silách pro občany a rozvoj svého území, čímž svým občanům zvyšují kvalitu jejich života. Jako svou prioritu uvádí zajištění dobře fungujících veřejných služeb a jejich poskytovatelů (např. školy, nemocnice, úřady atd.).

Z pohledu kritiky se však tatáž ministerstva, kraje, města a jejich úřady chovají byrokraticky, složitě, nevstřícně a neprakticky, plýtvají zdroji, pracují neefektivně, nehospodárně a pomalu, a celkově odvádějí nekvalitní práci.

A právě v odstranění či minimalizaci rozdílů v uvedených názorech spočívá východisko pro nezbytný zásah do činnosti nebo organizace veřejné správy. Obecně takovým zásahem zpravidla bývá změna, která vede ke zkvalitnění a zefektivnění činnosti veřejné správy, k uspokojení oprávněných požadavků občanů nebo k vytvoření transparentnějšího, nekorupčního a partnerského prostředí.⁶¹

3.1 Transformace veřejné správy

S transformací veřejné správy zpravidla korespondují systémové změny dotýkající se ekonomických, politických a sociálních aspektů státu. Východiskem takových systémových změn bývá změna ústavy a s ní související nově vzniklé právní poměry ve společnosti.

3.2 Reforma veřejné správy

Reforma veřejné správy je komplexní proces, jehož podstatu představují změny v klíčových atributech veřejné správy, např. v její organizaci, pravomoci či působnosti jejích subjektů, anebo postavení jejích pracovníků, přičemž k těmto změnám dochází posloupně a v předem naplánovaných krocích podle daného harmonogramu. Vše se odvíjí od prvotního strategického plánu, kterým se stanoví

⁶¹ OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 22-23. ISBN 978-80-7357-667-7.

požadované reformní cíle a odpovídající časový harmonogram. Za reformní kroky ve veřejné správě jsou považovány:

- snižování nákladů paušálně na celou veřejnou správu nebo pouze v některé její oblasti,
- zefektivnění rozhodování ve struktuře veřejné správy zavedením centralizace nebo naopak decentralizace a dekoncentrace rozhodovacích pravomocí,
- kroky týkající se větší otevřenosti, vstřícnosti či přibližování veřejné správy občanům,
- aplikace nových metod, technik a pracovních postupů směřujících k lepšímu chodu veřejné správy a efektivnější interakci jejích organizačních složek,
- veškeré záležitosti týkající se přípravy a odborné úrovně pracovníků veřejné správy.

Naopak za reformu veřejné správy nelze považovat zásadní politické, ekonomické nebo sociální změny, které kromě veřejné správy významně mění celý společenský systém či jeho klíčové oblasti.

Jak již bylo výše uvedeno, souvisí úspěšné provedení reformy a naplnění reformních cílů především s její přípravou. Proces přípravy reformy veřejné správy představuje sled posloupných kroků zahrnující zejména analýzu a vyhodnocení aktuálního stavu, hledání uzlových bodů důležitých pro úspěšné řešení reformních kroků nebo zohledňování vlivů schopných pozitivně či negativně ovlivnit zamýšlené změny. Následuje odůvodňování změn a vyhotovení a schválení strategie reformy. Další fází je vypracování projektu a jeho funkční ověření s možností korekce. Závěrečná fáze přípravy reformy představuje vypracování modelu reformy včetně všech souvisejících skutečností, např. podkladů pro rozhodnutí, nákladů aj. Samotné provedení reformy veřejné správy vždy nařizuje orgán veřejné moci – parlament, vláda nebo ministerstvo, který tímto rozhodnutím přebírá za reformu odpovědnost.⁶²

⁶² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 47-50. ISBN 978-80-7478-561-0.

„Jedním z požadavků na úspěšný výkon veřejné správy je rozšiřování orientace správních úřadů na účinné správní jednání, jehož hranice by nebyly striktně a detailně vymezeny právními předpisy, rozpočty, instrukcemi nadřízených apod. Správní úřady a jiné správní jednotky by měly mít větší autonomii a dostat v právních předpisech větší prostor pro rozhodování podle konkrétních potřeb a situace. Větší pravomoc a možnost volnějšího jednání musejí však být kompenzovány vyšší odpovědností a omezením dosavadních výhod správních úřadů oproti jiným subjektům, včetně výhod finančních.“⁶³

Závěrem je na místě zmínit některé vnější faktory ovlivňující reformu veřejné správy. Jsou to například různé trendy hospodářského vývoje a jejich zpětná vazba na politiku v globalizujícím se světě, vzestup informačních technologií a s ním související dostupnost informatiky ve společnosti nebo globální ekologické problémy a v posledních letech též globální zdravotní rizika.

3.3 Modernizace veřejné správy

Pod modernizací veřejné správy v užším smyslu si lze představit zavádění informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě. V širším smyslu znamená modernizace veřejné správy aplikaci principů a metod veřejného managementu, nového pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti, možnost vykonávat veřejnou správu i soukromoprávními subjekty či e-government.⁶⁴

Důležitým faktorem ovlivňujícím změny ve veřejné správě jsou kulturní tradice a historické podmínky konkrétního státu. Například v kontinentální Evropě je výkon veřejné správy tradičně založen na nadřazenosti moci centrálního státu a práva, přičemž činnost státních zaměstnanců je spolu s jejich úkoly, povinnostmi, působností a pravomocemi vymezena zákony, nařízeními

⁶³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 51. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁶⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 51-53. ISBN 978-80-7478-561-0.

a vyhláškami. V tomto pojetí je tedy veřejná správa vykonávána odborně připravenými profesionály, kteří, byť naprosto neosobně, slouží občanům. Přitom sami podléhají politické a občanské kontrole.

Naopak z anglosaských oblastí (Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie) se rozšířila myšlenka tzv. *New Public Management*. Jedná se o nový teoretický přístup k řízení veřejné správy. Klíčovými trendy a přístupy metody *New Public Management* jsou:

- decentralizace,
- výkonnost a efektivita,
- možnost volby a konkurence,
- orientace na zákazníky,
- motivace a řízení lidských zdrojů,
- e-government (označení pro elektronizaci veřejné správy),
- zlepšení kvality regulace,
- ozdravení funkce centra – jinak též „štíhlé řízení“,
- transfer osvědčených stylů řízení ze soukromého sektoru,
- zlepšení kooperace veřejného a soukromého sektoru.⁶⁵

Podle filozofie *New Public Managementu* je zapotřebí konsensu ohledně potřeb a cílů politiků, úředníků a občanů, k čemuž napomáhá aplikace výše uvedených trendů a přístupů, a jehož vyústěním je celkové zvýšení kvality poskytovaných veřejných služeb.

Jen v krátkosti představím některé nejznámější a ve veřejné správě nejvyužívanější moderní metody a nástroje, které bývají uplatněny samostatně nebo v kombinaci. Jsou to:

- *Metoda Balanced Scorecard* – nástroj, kterým se dokáží monitorovat vazby mezi stanovenou vizí, strategií organizace a jejími cíli, a podle stanovených parametrů hodnotit úspěšnost naplňování daných cílů,

⁶⁵ OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 30-31. ISBN 978-80-7357-667-7.

- *Procesní řízení* – všechny procesy v organizaci (manažerské, hlavní či podpůrné) jsou definovány jako série logicky souvisejících činností nebo úkolů a jejich postupným plněním je dosaženo předem zvoleného cíle, resp. souboru cílů,⁶⁶
- *Benchmarking* – nástroj neustálé optimalizace, jehož podstatou je vlastní zlepšování se učením od druhých; v praxi to představuje soustavný a systematický proces, kterým se poměřují atributy jako např. efektivnost, výkonnost, procesy, metody, produkty a služby dané společnosti se stejnými parametry největších konkurentů nebo nejúspěšnějších společností ve stejném či jiném oboru za účelem dosažení lepších výkonů ve vlastní organizaci; ideálním završením daného procesu je dosažení vůdčího postavení společnosti ve svém odvětví a plné integrace benchmarkingu do firemní kultury (v tomto případě se porovnává společnost sama stane standardem),⁶⁷
- *Model CAF* – metoda vyvinutá pracovní skupinou pro inovaci veřejných služeb, která vznikla z iniciativy ministrů členských zemí EU odpovědných za problematiku veřejné správy; základem metody je systém devíti kritérií (vedení, strategie a plánování, zaměstnanci, partnerství a zdroje, procesy, občané – výsledky, zaměstnanci – výsledky, společenská odpovědnost – výsledky a klíčové výsledky výkonnosti), která jsou klíčovými atributy pro hodnocení organizace,
- *Místní Agenda 21* – jeden z nejvýznamnějších moderních programů pro obce, města a kraje, který slouží k uplatňování zásad udržitelného rozvoje ve veřejné správě na místní a regionální úrovni; podstatou je (s aktivním přispěním obyvatel) nalezení a udržení vyváženosti tří pilířů – ekonomického, sociálního a environmentálního, za účelem zvýšení kvality života obyvatel.
- *Projektové řízení* – metoda řízení organizace prostřednictvím projektů; každý projekt představuje soubor posloupných činností zahrnutých do

⁶⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 55-59. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁶⁷ ŘEZÁČ, Jaromír. *Moderní management – Manažer pro 21. století*. 1. vyd. Brno: Computer Press, a. s., 2009, s. 197-200. ISBN 978-80-251-1959-4.

jednotlivých fází projektu – přípravné, plánovací, realizační a vyhodnocovací, přičemž uskutečnění těchto činností vede k naplnění cíle.⁶⁸

V další části této diplomové práce se již budu věnovat eventuální přeměně vykonavatele veřejné správy pouze za pomoci metody „učící se organizace“. Nejdříve vymezím pojem učící se organizace a následně se zaměřím na základní principy a podmínky jejího vzniku a existence. Jako východisko pro potřeby této práce jsem zvolil pojetí uvedené v knize Pátá disciplína – Teorie a praxe učící se organizace, jejíž autorem je americký vědec Peter Senge.

3.4 Vymezení pojmu „učící se organizace“

„Učící se organizace – je organizace, která dokáže aktivně monitorovat podněty vysílané jejím vnitřním a vnějším prostředím. Na základě analýzy a pochopení těchto podnětů, pak volí vhodný způsob reakce.“⁶⁹

Klíčovým atributem učící se organizace je schopnost učení. Na rozdíl od běžné organizace, na kterou lze nahlížet jako na dobrovolné sdružení osob existující za účelem dosažení určitých cílů, je učící se organizace nadána způsobilostí, obdobně jako živý organismus, sledovat, vyhodnocovat a následně reagovat na různorodé podněty. Tyto podněty pocházejí jednak z vnějšího, ale i z vnitřního prostředí učící se organizace, jejíž vlastností je vyhodnocení těchto podnětů, jejich porozumění a následná účelná reakce. Právě v souvislosti se schopností daného typu organizace neustále monitorovat vnitřní i vnější prostředí, vyhodnocovat podněty, přiměřeně na ně reagovat a tím se neustále vhodně

⁶⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 61-67. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁶⁹ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 251. ISBN 978-80-7380-230-1.

přizpůsobovat vnějším i vnitřním vlivům, je nahlíženo na tuto organizaci jako na učící se.⁷⁰

Učící se organizace je organizace, která se snaží vytvořit svou vlastní budoucnost. Předpokládá, že učení jejích členů je trvalým a tvůrčím procesem. Proto se rozvíjí, přizpůsobuje a transformuje jako reakce na potřeby a touhy osob, a to jak uvnitř organizace, tak pocházejících mimo ni. Učící se organizace své zaměstnance osvobozuje. Zaměstnanci už nemusí být pouhými pasivními vykonavateli. Učí se vyjadřovat myšlenky a vyzývat sami sebe, aby přispěli k vytvoření lepšího pracovního prostředí svojí aktivní účastí na změně modelu směrem od filozofie tradičního autoritářského pracoviště k filozofii, kde je rigidní hierarchie roztříštěná a kde je podporován lidský potenciál. Učící se organizace podporuje pracovní prostředí, kde lidé mohou vytvářet výsledky, po kterých skutečně touží, a kde si mohou osvojit společné učení pro zlepšení celku.⁷¹

Podle teze Petera Sengeho si musí organizace osvojit pět následujících disciplín, aby se mohla stát učící se organizací:

- osobní mistrovství,
- práce s mentálními modely,
- tvorba sdílené vize,
- týmové učení,
- systémové myšlení.⁷²

3.4.1 Osobní mistrovství

Osobní mistrovství je nejvýznamnějším základním kamenem učící se organizace. Ve své nejjednodušší definici by se mohlo vyjádřit tak, že organizace

⁷⁰ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 251. ISBN 978-80-7380-230-1.

⁷¹ PeopleHum. *Learning organization*. [online]. PeopleHum technology Inc.: ©2021 [cit. 1. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.peoplehum.com/glossary/learning-organization#>.

⁷² MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 251-252. ISBN 978-80-7380-230-1.

se učí pouze prostřednictvím svých učících se členů. A naopak. Pokud se neučí jednotlivci, neučí se organizace jako celek. Osobní mistrovství ale neznamena jen učení ve smyslu nabývání většího množství nových informací, ale i osobní růst. Jedná se o jakousi nadstavbu vlastní způsobilosti a odborné dovednosti. Důležitým faktorem pro uvedenou disciplínu je rovněž získání kontroly nad svým osobním tvůrčím napětím, což je neustálé porovnávání své vize, tedy čeho chceme dosáhnout, se svou současnou skutečností.

Pro jednotlivce, kteří dosáhli vysoké úrovně osobního mistrovství, jsou typické některé společné vlastnosti. Tito lidé jsou hluboce zvědaví. Naprosto přesně vnímají současnou realitu. Zvládnou akceptovat jakékoliv změny a aktivně s nimi pracovat. Ne jim pouze pasivně vzdorovat. Mají své vize, skrze které pocítují vlastní jedinečnost. Zároveň chápou své učení jako nepřetržitý proces, jako celoživotní disciplínu.

Klíčovým aspektem osobního mistrovství v učící se organizaci je fakt, že potřeba učit se jednak vychází od samotných členů organizace a zároveň od dostatečného množství takových členů v organizaci.

A je to pouze učící se organizace, která podporuje takové jednotlivce, jejich růst a rozvoj. Organizace vnímá, že růstem jednotlivých pracovníků sama zesiluje, přičemž takoví pracovníci přebírají v organizaci větší iniciativu, rychleji se učí, získávají hlubší pocit odpovědnosti za vlastní práci i za organizaci.

Tento přístup je diametrálně rozdílný oproti postoji organizací, které v rozvoji vlastních pracovníků spatřují jen prostředek k dosažení cílů organizace, pouhý instrument za účelem profitu. Důvodů, proč organizace odmítají disciplínu osobního mistrovství, je několik. Jednak je to nezměřitelná veličina a nikdo přesně neurčí, o kolik přispěla k celkové produktivitě organizace. Nebo je to tím, že se jedná o zásadní odklon od tradičního pojetí vztahu mezi organizací a jednotlivcem zpravidla založeným pouze na smlouvě. Posledním zásadním důvodem neschopnosti prosadit v organizaci disciplínu osobního mistrovství je prozaický fakt, že na to organizace není připravena. Jak z hlediska vedení, které se staví k netradičním novotám skepticky, tak z hlediska pracovníků, kterým chybí společné vize a soudržnost, a případná snaha vnutit jim tyto potřebné atributy by vedla pouze k nežádoucímu napětí v organizaci. Rovněž je na místě zdůraznit, že

úspěšná aplikace osobního mistrovství v organizaci je reálná pouze za předpokladu, že stejně úspěšně budou přijaty i zbylé čtyři disciplíny.⁷³

3.4.2 Práce s mentálními modely

„Mentální modely jsou hluboce zakořeněné osobní představy o světě, které ovlivňují, jak chápeme realitu a tím i způsob, jak odpovídáme na podněty, které k nám realita vysílá. Mohou limitovat, ale i podporovat učení jak jedinců, tak i celé organizace. Proto je dobré vědět, jak je poznat, a znát nástroje, jak s nimi pracovat.“⁷⁴

Nejen manažeři jsou si vědomi skutečnosti, že mnoho fantastických myšlenek a konceptů se v praxi nikdy neprosadí. V pozadí těchto neúspěchů nestojí nejasné záměry či slabá vůle prosadit nový, neotřelý pohled na věc, nýbrž pravou příčinou nezdarů jsou právě mentální modely. Jedná se o předem prohraný souboj inovativního nápadu s hlubokými vnitřními představami o fungujícím světě, které nás svazují natolik, že se raději pohodlně držíme nám dobře známých způsobů uvažování a jednání. Tento negativní jev se snaží odstranit disciplína práce s mentálními modely tak, že odhaluje, prověřuje a vylepšuje naše interní obrazy fungujícího světa.⁷⁵

Forma mentálních modelů je různá. Může se jednat o jednoduchá zobecněná tvrzení nebo naopak o složité teorie. Díky mentálním modelům vnímáme realitu selektivně. Dvě osoby s odlišnými mentálními modely sledují a následně popisují tutéž situaci odlišně, neboť se každá zaměřuje na jiné detaily. Jiné členění mentálních modelů je na ty, které si uvědomujeme, a na ty, které jsou uloženy pouze v našem podvědomí. Každopádně jakákoliv forma mentálních modelů ovlivňuje jak jednání jednotlivců, tak i skupin a organizací.

⁷³ SENGE, Peter M. *Pátá disciplína – Teorie a praxe učící se organizace*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2016, s. 145-176. ISBN 978-80-7261-428-8.

⁷⁴ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 251-252. ISBN 978-80-7380-230-1.

⁷⁵ SENGE, Peter M. *Pátá disciplína – Teorie a praxe učící se organizace*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2016, s. 177. ISBN 978-80-7261-428-8.

Tak jako každý jedinec se od dětství seznamuje s okolním světem, tak si ve své mysli vytváří určité představy, pohledy či předpoklady – mentální modely. Je ovlivňován jednak osobními prožitky, jednak vychovateli či jinými dospělými, kteří mu říkají, co je a co není správné. Na tomto základě si jedinec vytvoří vzorec svého chování a v průběhu dalšího života jej používá, přestože už dávno zapomene, jak tento mentální model vznikl. Obdobným způsobem se vytvářejí mentální modely v organizaci.

Při snaze o nápravu mentálního modelu je třeba si nejdříve uvědomit a identifikovat „díry v abstrakci“, tedy chyby vzniklé při hodnocení reality. Jedna z metod, jak napravit chybný mentální model je tzv. metoda levého sloupce. Tato metoda vyžaduje naprostou upřímnost a soustředění. Pokud řešíme nějaký problém, který mohl způsobit chybný mentální model, tak použijeme papír, který rozdělíme na dva sloupce. Vpravo napíšeme, co o problému říkáme, a vlevo, co si o něm myslíme. Rozdíl odhalí hledané díry v abstrakci. Ještě detailnější mentální model odhalí porovnání tří sloupců. Vpravo, co děláme, uprostřed, co říkáme, a vlevo, co si myslíme.⁷⁶

3.4.3 Tvorba sdílené vize

„Sdílená vize je sdílená představa pracovníků o budoucím vývoji organizace a o jejích cílech. Je velmi důležité, aby byla jednotná a sdílená, protože pouze v tomto případě působí na pracovníky motivačně. Také sdílená vize může podporovat i bránit učení jedinců i celé organizace.“⁷⁷

Vize organizace nelze diktovat, protože vždy začínají osobními vizemi jednotlivých zaměstnanců, kteří však nemusí souhlasit s vizí lídra. Zapotřebí je skutečná vize, která bude vzbuzovat odhodlání v dobrých i zlých časech a má moc

⁷⁶ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 254-256. ISBN 978-80-7380-230-1.

⁷⁷ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 252. ISBN 978-80-7380-230-1.

stmelovat organizaci. Podle Sengeho představuje tvorba sdílené vize podporu závazku vůči organizaci v dlouhodobém horizontu.⁷⁸

Sdílená vize je dalším klíčovým prvkem učící se organizace, neboť jí dodává zaměření a energii k učení. Různé vize se vyskytují napříč celým spektrem různých organizací. Ale při bližším zkoumání se zjistí, že se zpravidla jedná o vize jednotlivců či úzké skupiny, které byly následně vnuceny celé organizaci. A přestože se nedá v takových organizacích učení pracovníků vyloučit, jedná se spíše jen o povrchní, adaptivní učení, kterému chybí spontánnost, oddanost a hloubka zvyšování vlastních dovedností týkajících se sdílené vize, se kterou většina kolektivu cítí souznění jako s vlastní osobní vizí.

Existují dva základní způsoby vzniku společné vize. V prvním případě vytvoří vizi manažer nebo skupina manažerů a poté pro tuto vizi získají různými manažerskými metodami a postupy podporu svých podřízených. Hlavní výhoda tohoto způsobu spočívá v jeho rychlosti a jednoduchosti, neboť je pracovníkům předkládána vize až ve své finální verzi. Nedochozí tedy k průtahům v podobě diskusí a konfliktů vyplývajících z rozdílných představ a názorů. Naopak zásadní nevýhodou je, že ani přes snahu manažerů nedojde ke ztotožnění s vizí ze strany některých jednotlivců.

Druhý způsob vzniku společné vize je její kolektivní vytvoření za účasti všech zainteresovaných osob bez rozdílu, na jaké úrovni v organizaci pracují. Neboť výsledná podoba společné vize zahrnuje i osobní vizi každého z pracovníků, má přirozeně tímto způsobem přijatá vize mnohem větší podporu. Ovšem nevýhodou této možnosti je jednak potřeba větší časové dotace k přijetí sdílené vize a zároveň všudypřítomná nejistota, zda se vůbec kolektiv dokáže na jednotné vizi shodnout.⁷⁹

⁷⁸ PeopleHum. *Learning organization*. [online]. PeopleHum technology Inc.: ©2021 [cit. 1. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.peoplehum.com/glossary/learning-organization#>.

⁷⁹ SENGE, Peter M. *Pátá disciplína – Teorie a praxe učící se organizace*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2016, s. 204-227. ISBN 978-80-7261-428-8.

3.4.4 Týmové učení

„Stejně tak, jako je důležité učení jedinců, je důležité i učení skupin lidí a organizace jako celku. Týmové učení vychází z podobných zásad jako učení jedinců, vyžaduje však prostředí důvěry a dobré vztahy mezi pracovníky. Za budování důvěry a tvorbu dobrých vztahů mezi pracovníky zodpovídají manažeři organizace.“⁸⁰

Týmové učení je důležité, protože moderní organizace převážně pracují na základě týmové práce. Znamená to, že organizace se nemůže učit, pokud se členové týmu nesejdou a spolu se neučí. Jedná se o náročný proces rozvoje schopnosti dosahovat požadovaných výsledků – společně sdílet nějaký cíl a zároveň spolupracovat pro jeho naplnění.⁸¹

Má-li týmové učení fungovat, musí být splněno několik podmínek. První podmínkou je doslova pronikavé rozmyšlení o složitých problémech. Přeneseně ale i prakticky se uplatňuje, že víc hlav víc ví. Proto, aby byl zcela naplněn myšlenkový potenciál týmu, je třeba spojit a vyvíjet síly stejným směrem. Další podmínkou je potřeba vynalézavého a koordinovaného jednání. Ve fungujících organizacích panuje mezi jednotlivými členy důvěra, přičemž každý jednotlivec vnímá ostatní členy a spoléhá, že ostatní, tak jako on, se ve svém úsilí navzájem doplňují. V organizaci, kde chybí důvěra, může sice fungovat učení jednotlivců, ale už nedochází k učení organizace. Protože důležitým aspektem týmového učení je sdílení znalostí, vyvolává absence důvěry v organizaci situaci, že jednotlivci považují své znalosti jako konkurenční užitek a s nikým je nesdílejí. Ke klíčovým atributům týmového učení v organizaci rovněž náleží umění vést dialog a diskutovat. Obě formy komunikace jsou součástí rozhovorů v organizaci, ale každá z forem má svá pravidla. Dialogem můžeme prezentovat, ale nikoliv prosazovat své názory, a porovnávat je s názory druhých. Cílem dialogu je seznámit se s odlišnými názory, prozkoumat je a najít nový pohled na řešenou

⁸⁰ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 252. ISBN 978-80-7380-230-1.

⁸¹ PeopleHum. *Learning organization*. [online]. PeopleHum technology Inc.: ©2021 [cit. 1. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.peoplehum.com/glossary/learning-organization#>.

záležitost. Oproti tomu při diskusi své názory rovněž prezentujeme, ale zároveň je obhajujeme. Cílem diskuse je zvolení nejlepšího názoru, resp. názoru nejprůchodnějšího, který se stane podkladem přijímaného rozhodnutí.⁸²

3.4.5 Systémové myšlení

„To, že se pětice disciplín rozvíjí jako soubor, má zásadní význam. Klade to zároveň značné nároky, neboť je mnohem obtížnější integrovat nové nástroje, než je uplatňovat samostatně, jeden nezávisle na druhém. Přínosy toho jsou ale obrovské. Proto je pátou disciplínou systémové myšlení. Je to disciplína, která ostatní disciplíny integruje, slučuje je do jednoho soudržného celku teorie a praxe. Díky němu se z nich nestávají ojedinělé triky nebo nejnovější módní trendy organizační změny. Bez systémové orientace nemůže být ani řeči o motivaci ke zkoumání vzájemných závislostí jednotlivých disciplín. Tím, že každou z ostatních disciplín povyšuje na novou úroveň, nám neustále připomíná, že celek je více než souhrn jeho částí.“⁸³

Díky systémovému myšlení umíme identifikovat a pochopit původ různých problémů. Pomocí systémového učení se dá zjistit příčina, proč organizace, tým nebo jednotlivec reagují určitým způsobem, tato reakce může být predikována a následně i řízena. Klíčovým pojmem pro systémové myšlení je samotný systém. Ten by mohl být definován jako souhrn vzájemně působících, propojených a navzájem závislých prvků, které dohromady vytvářejí komplexní a ujednocený celek, jehož existence je podmíněna nějakým účelem. Pokud je nám utajena podstata a chování systému, můžeme pouze reagovat na vnější projevy tohoto systému. Naše reakce na tyto podněty je v souladu s naším očekáváním, a proto vede k určitým důsledkům. Jestliže další podněty systému opět naše očekávání nenaplní, upravujeme s každým dalším pokusem naši reakci způsobem pokus – omyl tak dlouho, než se dostaneme k požadovanému výsledku. Takto funguje tzv.

⁸² SENGE, Peter M. *Pátá disciplína – Teorie a praxe učící se organizace*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2016, s. 228-242. ISBN 978-80-7261-428-8.

⁸³ SENGE, Peter M. *Pátá disciplína – Teorie a praxe učící se organizace*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2016, s. 29. ISBN 978-80-7261-428-8.

jednosmyčkové učení. Východiskem systémového myšlení je ale učení dvousmyčkové.

V rámci dvousmyčkového učení také jednotlivci či organizace reagují na podněty systému. Pokud podnět nenaplňuje naše očekávání, nesnažíme se primárně měnit naši reakci, ale analyzujeme podnět, zjišťujeme jeho podstatu, snažíme se poznat chování systému a jeho strukturu. Teprve na základě výsledku analýzy podnětu a systému volíme adekvátní reakci a tím dosahujeme požadovaného cíle. Právě dvousmyčkové učení je charakteristické pro učící se organizace.⁸⁴

V následujícím stručném přehledu uvedu několik zásadních kroků směřujících k vytvoření učící se organizace:

- začít provedením auditu či jiného vyhodnocení stávající organizace ke zjištění úrovně a způsobu učení v organizaci, k identifikaci problémů a pro realistickou úvahu, kam se chce organizace posunout a jaké metody či nástroje k tomu budou použity,
- vymezit učení a rozvoj jako klíčové atributy kultury organizace na všech jejích úrovních,
- stanovit napříč organizací strategii ohledně kultury učení,
- na všech úrovních organizace přijmout učení jako běžnou součást pracovní činnosti,
- podporovat a motivovat učení a získávání dovedností a znalostí v celé organizaci,
- poskytnout zaměstnancům čas pro formální i neformální vzdělávání,
- pořádat nejrůznější vzdělávací akce související se strategickými cíli organizace,
- nerozlišovat úspěchy individuálního a týmového učení,
- učit se ze svých chyb; neúspěchy analyzovat a poučit se z nich.

⁸⁴ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 252-258. ISBN 978-80-7380-230-1.

Organizační učení je trvalý, dynamický proces, který by se měl stát součástí DNA organizace. Kultura učení navozuje klima v organizaci, kde každý učí, každý se učí a každý sdílí své znalosti. Je odměňováno a podporováno individuální a kolektivní učení. Organizace, které si osvojí a uvedou do praxe tyto hodnoty, získají výhodu oproti konkurenčním organizacím, které daný systém hodnot nepřijmou.⁸⁵

⁸⁵ PeopleHum. *Learning organization*. [online]. PeopleHum technology Inc.: ©2021 [cit. 1. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.peoplehum.com/glossary/learning-organization#>.

4. Východiska pro vytvoření učící se organizace

V předchozí kapitole jsem se pokusil vysvětlit pojem, základní principy a zákonitosti vzniku a fungování učící se organizace z pohledu Petera Sengeho a jeho bestselleru *Pátá disciplína*.

Přestože existuje zřejmá spojitost mezi učící se organizací a úspěšnou organizací, proč tak málo společností dokáže pochopit základní myšlenku a nastavit trvalé učení a zlepšování se jako svůj klíčový atribut?

Jednou z odpovědí je skutečnost, že uvedená doporučení jsou příliš abstraktní a některé zásadní otázky zůstávají nezodpovězené. Jak například manažeři poznají, že se jejich společnosti staly učícími se organizacemi? Jaké konkrétní změny v chování jsou nutné? Jaké konkrétní metody, programy a opatření musí být aplikovány? Jak přesně a konkrétně se dostaneme ze stávajícího bodu do bodu námi zamýšleného?

Mezi elementární problémy, se kterými se každá společnost toužící po změně musí vypořádat, náleží vymezení významu, řízení a měření zamýšlených změn. Je tedy zapotřebí věrohodné, podložené, použitelné a snadno aplikovatelné definice učící se organizace. Dále je důležité disponovat vhodným managementem. Více než nereálně vysoké touhy některých manažerů jsou důležitější konkrétní, jasné pokyny a rady v praxi. A z hlediska měření je zapotřebí efektivních nástrojů pro vyhodnocení míry a úrovně učení organizace pro zjištění, zda bylo skutečně dosaženo zlepšení. Právě vypořádání se se smyslem, řízením a měřením přeměny znamená položení základů učící se organizace.

Žádná učící se organizace nevznikne přes noc. Úspěšné společnosti jsou zpravidla výsledky dlouhodobých, pečlivě uvážených a postupně aplikovaných postojů, metod a procesů řízení.

A naopak některé změny je možné provést okamžitě. Každá společnost, která chce dosáhnout přeměny v učící se organizaci, může začít provedením několika jednoduchých kroků za pomoci právních a manažerských principů.

- Prvním krokem je vytvoření prostředí, které je příznivé pro učení. Musí být provedena reflexe a analýza, vyhodnocení stávající situace, rozbor

strategických plánů a potřeb klientů.⁸⁶ Při diagnostice stávající situace se například hledají odpovědi na otázky, které determinanty mají na vnitřní klima v organizaci největší vliv. Samotné determinanty lze členit z několika hledisek. Každou společnost ovlivňují determinanty hmotné (např. movitý i nemovitý majetek, veškerá technika) a nehmotné (zájmy nadřizovaných, zájmy bezprostředního vedení či zájmy zaměstnanců), dále determinanty minulé (historie společnosti, národní dějiny) a současné (používané struktury a procesy, legislativa), determinanty ovlivnitelné (úroveň vzdělanosti zaměstnanců) a neovlivnitelné (národní mentalita) anebo determinanty brzdící pokrok (setrvačnost vžitého nastavení společnosti) a determinanty pokrok podporující (kvalitní řídicí impulsy). Samotná diagnostika probíhá za pomoci nástrojů, jako jsou například rozbor dokumentů (strategie společnosti, organizační řády, řídicí směrnice, instrukce pro nově přijaté pracovníky, plány, rozpočty, vnitřní sdělení, kontrolní zprávy nebo personální statistiky), pozorování (prohlídka společnosti, účast na zasedáních a poradách) nebo dotazování (dotazníkové průzkumy, rozhovory apod.).⁸⁷

- Dalším postupem je podpora vzájemné výměny myšlenek. Pouze sdílení toku informací zabrání vzniku izolace jednotlivců a skupin v organizaci a vytváření předsudků. Jsou to převážně konference, schůzky a jiná formální či neformální setkání, které propojují společnost vnitřně, ale zároveň i s jejími klienty z vnějšího prostředí, a které zajišťují nový tok nápadů.
- Jakmile je manažery vytvořeno vstřícnější a učení nakloněné prostředí, mohou být postupně spouštěny různé formy vzdělávacích programů, akcí nebo studijních pobytů s přesně definovanými vzdělávacími cíli. Protože není možné, aby veškeré zdroje učení pocházely jen z reflexe a sebeanalýzy, přichází na řadu aplikace některých manažerských nástrojů. Ideálním nástrojem pro zajištění pramene nových nápadů a možností je například již zmíněný

⁸⁶ GARVIN, David A. Building a Learning Organization. *Harvard Business Review*. [online]. Harvard Business Publishing: ©2022 [cit. 21. 1. 2022]. Dostupné z: <https://hbr.org/1993/07/building-a-learning-organization>.

⁸⁷ PFEIFER, Luděk a Miloslava UMLAUFOVÁ. *Firemní kultura – Síla sdílených cílů, hodnot a priorit*. 1. vyd. Praha: Grada, a. s., 1993, s. 26-87. ISBN 80-7169-018-X.

benchmarking (viz str. 38).⁸⁸ Aktuálním příkladem uplatnění benchmarkingu ve veřejné správě je přístup vlád a různých organizací a institucí ohledně vývoje pandemie Covid-19, kdy pod tíhou nového, neznámého nebezpečí a minima relevantních informací docházelo a stále ještě dochází k nepřetržitému sledování a srovnávání zasažených zemí mezi sebou, a tím i k nárůstu podobných či stejných reakcí odpovědných činitelů.⁸⁹

- Jak již bylo uvedeno, posledním krokem popisovaného procesu je závěrečné vyhodnocení míry a úrovně učení společnosti a ujištění se, že skutečně bylo dosaženo přeměny v učící se organizaci. Konečnou přeměnu v učící se organizaci lze obvykle sledovat ve třech překrývajících se fázích. První etapa je kognitivní. Členové organizace jsou vystaveni novým nápadům a myšlenkám, rozšiřují své znalosti a začínají přemýšlet jinak. Druhým krokem je změna chování. Zaměstnanci si začínají osvojovat nové poznatky a závisle na tom měnit své chování. A konečně třetím krokem je skutečnost, že se změny v chování projeví zlepšením výkonu, který vede k měřitelným zlepšením výsledků společnosti, např. vynikající kvalitou produktů či služeb nebo jinými hmatatelnými zisky. Vzhledem k tomu, že kognitivní a behaviorální fáze přeměny obvykle předcházejí zlepšení výkonu, musí závěrečný audit učení zahrnout všechny tři etapy. K tomuto účelu jsou užitečné průzkumy, dotazníky a rozhovory. V kognitivním stadiu se zaměřují na postoje a hloubku porozumění. Zda jednotlivci skutečně pochopili význam sebeřízení a týmové práce nebo zda jsou pro ně dané pojmy stále nejasné. Pro posouzení změn chování musí být průzkumy a dotazníky doplněny přímým pozorováním, neboť možnost vidět jednotlivce při jejich činnosti je nezastupitelná. Na závěr komplexního auditu učení dochází rovněž ke změření výkonu. Výsledky související s výkonem (např. pokles nákladů či nárůst produkce) bývají zpravidla získány ze statistických údajů. Výsledky, které nelze přesně a jednoznačně změřit (např. kvalita poskytovaných služeb, uvedení nových

⁸⁸ GARVIN, David A. Building a Learning Organization. *Harvard Business Review*. [online]. Harvard Business Publishing: ©2022 [cit. 21. 1. 2022]. Dostupné z: <https://hbr.org/1993/07/building-a-learning-organization>.

⁸⁹ LONGO, Francisco. Public management of the pandemic: ten lessons. *Do Better. by esade*. [online]. Esade Business & Law School: ©2022 [cit. 27. 1. 2022]. Dostupné z: <https://dobetter.esade.edu/en/public-management-pandemic>.

produktů, spokojenost klientů nebo míra osvojení učení), mohou být získány různými anketami či rozhovory.⁹⁰

K nedovršení procesu přeměny může dojít ze dvou odlišných příčin. Eventuálně se jedná o příčiny vnější, které mají vůči měnící se organizaci objektivní charakter. To znamená, že měnící se organizace ani osoba odpovědná za změny nemůže existenci těchto příčin nijak ovlivnit (například do procesu realizace přeměny zasáhnou negativní skutečnosti, které nebyly před zahájením procesu předvídané). Organizace však může tyto externí příčiny sledovat a podle možností je využít jako příležitosti či minimalizovat jejich rizika.

Druhou skupinou jsou příčiny vnitřní, které se vztahují přímo k schopnostem organizace realizovat přeměnu. Neúspěch přeměny tak může souviset jednak se selháním odpovědné osoby, která nezvládla proces řízení změn, nebo s nepřipraveností samotné organizace na průběh přeměny anebo s neochotou jednotlivců změnit své chování a akceptovat změny.⁹¹

⁹⁰ GARVIN, David A. Building a Learning Organization. *Harvard Business Review*. [online]. Harvard Business Publishing: ©2022 [cit. 21. 1. 2022]. Dostupné z: <https://hbr.org/1993/07/building-a-learning-organization>.

⁹¹ OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 186-188. ISBN 978-80-7357-667-7.

Praktická část

V praktické části se budu věnovat popisu získávání, analýze, komparaci, syntéze a vyhodnocení informací, na jejichž základě bude možno vyslovit závěr, do jaké míry jsou u zvolených vykonavatelů veřejné správy osvojeny atributy učící se organizace, zda tyto subjekty vytvářejí předpoklady pro transformaci na učící se organizaci, anebo že daná transformace je u těchto vybraných subjektů vyloučena včetně uvedení důvodů této teze.

5. Průzkum

Jak jsem již uvedl, hlavním cílem mého průzkumu a zároveň završením této diplomové práce je zjištění, zda jsou u vybraných vykonavatelů veřejné správy zastoupeny prvky učící se organizace, resp. zda míra zastoupení těchto prvků naplňuje předpoklady pro transformaci zkoumané organizace na učící se organizaci.

Jako základní metodu získávání dat jsem s ohledem na požadovaný typ informací, osoby, od kterých jsou informace požadovány, i časové možnosti průzkumu, zvolil strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami. Mezi výhody zvolené metody například náleží skutečnost, že si lze ověřit, zda dotazovaný kladeným otázkám porozuměl, že respondent může vyslovit své subjektivní pocity a názory anebo že dotazovaný může navrhnout další možné souvislosti. Strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami je tvořen řadou vhodně formulovaných dotazů, na které jednotliví respondenti odpovídají. Jeho podstatnou nevýhodou je omezené hlubší zkoumání problematiky. Tento typ rozhovoru je využíván, pokud je zapotřebí minimalizovat variaci kladených otázek. Snižuje se tak pravděpodobnost, že se data získaná v jednotlivých rozhovorech budou strukturně lišit. Proto i vítanou předností daného typu rozhovoru je snadnější následná analýza získaných dat.⁹²

Za tímto účelem jsem vytvořil dotazník (viz příloha č. 1) s otázkami, které byly kladeny respondentům. Sami respondenti neměli možnost se před uskutečněným rozhovorem seznámit s kladenými otázkami. Kromě dvou úvodních tzv. „představovacích“ otázek byly zbývající otázky dotazníku formulovány tak, aby svým obsahem pokryly celé spektrum konceptu učící se organizace v pojetí Petera Sengeho a jeho pěti disciplín (osobní mistrovství, práce s mentálními modely, tvorba sdílené vize, týmové učení a systémové myšlení).

Za zkoumané vykonavatele veřejné správy jsem určil Obecní úřad Česká Kubice, Obecní úřad Chodov a Úřad městyse Klenci pod Čerchovem. Jako

⁹² HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum – Základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2005, s. 161-174. ISBN 80-7367-040-2.

respondenty jsem oslovil zástupce jmenovaných úřadů – jejich starosty. Jednotlivé rozhovory byly provedeny ve dnech 10. února 2022 (p. Radek Gerberg, OÚ Česká Kubice), 15. února 2022 (p. Ing. Petr Mleziva, OÚ Chodov) a 18. února 2022 (p. Ing. et Ing. Jan Bozděch, Ph.D., ÚM Klenčí pod Čerchovem). Kompletní přepisy rozhovorů jsou součástí této diplomové práce jako přílohy č. 2–4.

5.1 Představení zkoumaných subjektů

Zvolené subjekty podrobené mému průzkumu se shodují především ve své podstatě, neboť se jedná o orgány základních územních samosprávných celků I. typu čili obcí s výkonem státní správy v základním rozsahu. Subjekty jsou rovněž shodně součástí správního obvodu obce s rozšířenou působností Domažlice, a tedy správního obvodu Plzeňského kraje. Jejich představitelé prezentovali své organizace následovně:

„Naší organizací je Obecní úřad Česká Kubice. Jsme jedním z orgánů Obce Česká Kubice, což je územně samosprávný celek základního stupně. Jedná se o obec I. typu. Naše organizace je vykonavatelem samosprávy a v různé míře též vykonavatelem státní správy v přenesené působnosti. Veškerá naše činnost souvisí se správou území naší obce.“ (Gerberg)

„Jsme Obecní úřad Chodov. Jsme součástí Obce Chodov, což je obec I. typu. Předmětem naší činnosti je rozvoj obce a zajištění spokojeného života občanů. Formálně plníme úkoly související se samosprávou a v omezené míře též úkoly v přenesené působnosti.“ (Mleziva)

„Jsme Úřad městyse Klenčí pod Čerchovem čili orgán Městyse Klenčí pod Čerchovem. Těžištěm naší činnosti je vnitřní správa, samospráva, přenesená působnost, máme knihovnu, matriku a stavební úřad. Podle zákona o obcích vykonáváme přenesenou působnost v základním rozsahu.“ (Bozděch)

Naopak parametrem, kterým se zkoumané organizace zásadně lišily a který podle mého mínění zapříčinil různé názorové rozdíly, byl počet členů

kolektivů oslovených subjektů – OÚ Česká Kubice 17 členů, OÚ Chodov 4 a ÚM Klenci pod Čerchovem 13 členů.

5.2 Výsledky průzkumu

Jak bylo výše uvedeno, zaměřují se dotazníkové otázky č. 3–15 na oblasti jednotlivých disciplín konceptu učící se organizace podle Petera Sengeho. Klíčové složky byly analyzovány prostřednictvím různých dotazů z několika úhlů. Následovala komparace odpovědí jednotlivých respondentů. Na závěr byla provedena syntéza získaných poznatků, na jejíž základě mohlo být formulováno závěrečné stanovisko, zda jsou u zkoumaných organizací veřejné správy zastoupeny atributy učící se organizace a jestli míra zastoupení těchto atributů naplňuje předpoklady pro transformaci zkoumaných vykonavatelů veřejné správy na učící se organizaci.

Na otázky, **„Jak byste ohodnotil kolektiv pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – ideální harmonický funkční kolektiv, 5 – nefungující kolektiv bez vnitřních vazeb)?“** a **„Jak byste své hodnocení kolektivu pracovníků odůvodnil?“**, bylo odpovězeno:

„Celkově bych dal za jedna. Je to tím, že zaměstnanci úřadu jsou lidé, kteří v obci bydlí, navzájem se dobře znají a na úřadě pracují dlouhá léta. A své práce si váží. Proto mě nenapadá jiná známka než jednička.“ (Gerberg)

„Čistá pětka. Pokud mám hodnotit kolektiv a ne jednotlivce, tak musím dát pětku, protože my jako kolektiv nefungujeme. Každý z nás má své přidělené úkoly, které jsou naprosto odlišné od úkolů toho druhého.“ (Mleziva)

„Jedničku dát nemůžu, tak harmonické to zase není. Ale dvojka určitě. Výhoda je, že kolektiv pracovníků je stejný už třetí volební období. Takže se všichni dobře znají. Někdy mi ale přijde, že se pracovníci starají víc o práci toho druhého než o tu svoji. Proto jsem nemohl dát jedničku. Na druhou stranu nás ale prověřil covid, protože když bylo třeba, tak se lidé semkli, navzájem si pomáhali i dělali jeden za druhého.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Existuje nějaká vize, cíl či skupina cílů, které spojují a motivují pracovníky Vaší organizace ve své činnosti?“**, bylo odpovězeno:

„Ve zkratce se jedná o spokojenost lidí na území. A zároveň aby naší činností nebyly poškozeny zájmy obce. Uvedu příklad. Ze strany krajského úřadu je každoročně prováděn audit ohledně hospodaření obce, účetnictví apod. Pokud je vše v pořádku, tak obec má nárok žádat o dotace. Pokud audit v pořádku není, tak na dotace nedosáhneme, a navíc hrozí pokuty pro obec.“ (Gerberg)

„Zabezpečení chodu obce, pořádku v obci a života občanů, aby lidé neměli důvod stěhovat se pryč, protože to tady nestojí za nic.“ (Mleziva)

„Když jsem nastupoval jako starosta, určil jsem pro náš úřad společný cíl: spokojení občané a efektivní veřejná správa. Dnes vidím, že něco z toho lze zrealizovat úspěšně, něco méně, ale původní cíl zůstává.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Na jakém základě, resp. kým nebo čím je řízena (plánována, organizována, úkolována či kontrolována) činnost pracovníků Vaší organizace (např. právním předpisem, smlouvou, náplní práce, vlastním uvážením apod.)?“**, bylo odpovězeno:

„Jak jsem již uvedl, náš obecní úřad je orgánem Obce Česká Kubice. Činnost obce je řízena různými ministerstvy, např. vnitra, financí, pro místní rozvoj, životního prostředí a dalšími. Dále je obec řízena Krajským úřadem Plzeňského kraje a Obcí s rozšířenou působností Domažlice. Naši činnost primárně upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, správní řád, kontrolní řád, zákoník práce, zákon o zaměstnanosti, zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o zpracování osobních údajů, zákon na ochranu hospodářské soutěže, o účetnictví, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, různé metodické pokyny, vnitřní směrnice, organizační řád obce nebo usnesení zastupitelstva obce. Kontrolu provádí Krajský úřad Plzeňského kraje a rovněž výbory obce – finanční a kontrolní.“ (Gerberg)

„Tak za prvé je naše činnost zakotvena v zákoně o obcích. Coby orgán obce jsme úkolováni zastupitelstvem obce a kontrolováni finančním a kontrolním výborem. Samozřejmě, že vždy musíme postupovat v souladu se zákonem, např. občanským zákoníkem, správním řádem, zákonem o účetnictví atd. Od různých

ministerstev máme k dispozici metodická doporučení. Ekonomickou oblast a účetnictví nám kontroluje Krajský úřad Plzeň, dotace od ministerstev pak finanční úřad.“ (Mleziva)

„V první řadě musíme při každé činnosti dodržovat zákony. Např. zákon o obcích, o životním prostředí, o informacích, kontrolní řád, zákon o kronikách atd. Dále jsme vázáni různými metodickými doporučeními. Fungujeme tak, že každá naše činnost má zpracovanou vnitřní směrnici, která vychází z metodiky. Je tedy v souladu se zákonem a v nezbytném rozsahu pokrývá určitou problematiku. Jako orgán městyse samozřejmě plníme úkoly zastupitelstva. Jako starosta se podílím na plánování a organizování dílčích úkonů, ale nejsme soukromá firma. Vše je svázáno nějakými normami. Na kontrole naší činnosti se podílí více subjektů. Od zástupců různých ministerstev (kontrola vyhlášek a směrnic), krajského úřadu (např. finanční směrnice), přes obec s rozšířenou působností (matrika, stavební úřad, nájemní smlouvy) až po zastupitelstvo městyse, jednotlivé zastupitele a kontrolní výbor.“ (Bozděch)

Na otázky, „Jak byste klasifikoval formu činnosti pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – naprosto flexibilní, 5 – naprosto rigidní)?“ a „Jak byste svoji klasifikaci formy činnosti pracovníků odůvodnil?“, bylo odpovězeno:

„Celkově bych dal trojku. Co se týká činností výkonu státní správy v přenesené působnosti, tak je vnímám jako jednoznačně rigidní. Postupy jsou dané zákony a dalšími normativními právními akty anebo metodikami Ministerstva vnitra ČR. Naopak výkon samosprávy považuji za flexibilní a v mnoha ohledech musíme být mistry improvizací.“ (Gerberg)

„Dal bych čtyřku. Na to se nedá jednoduše odpovědět. Jsou činnosti, u kterých máme zadání a je na nás, jakým způsobem dojdeme k cíli. Na druhou stranu musíme konat v souladu se zákony, a pokud se jedná o činnosti související s dotacemi, tak musíme navíc postupovat podle dotačních pravidel. Ale tak i tak musíme vždy jednat s péčí řádného hospodáře, takže převažuje rigidní forma činnosti.“ (Mleziva)

„Po dlouhé úvaze dávám trojku. Osobně se snažím dělat vše flexibilně a ke stejnému přístupu vedu i pracovníky úřadu. Jenže matrikářka, pracovník stavebního úřadu a další administrativní pracovníci jsou ve svých činnostech vždy svázáni zákony nebo jinými předpisy anebo neustálým dohledem ze strany zastupitelstva městyse, takže naprostá flexibilita nepřipadá v úvahu.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Mají pracovníci Vaší organizace možnost prosadit vlastní vizi (např. návrhy nových postupů), která může být následně ujednocena a sdílena napříč celou organizací? Můžete uvést konkrétní příklady?“**, bylo odpovězeno:

„Je to podobné jako u předchozí otázky. Pokud jde o výkon státní správy, tak veškeré postupy jsou upraveny různými normativními právními akty, a pro vlastní vize není žádný prostor. U ostatních činností se může jednat o inovace, které se ale dají využít pouze v dané agendě. Takže o nějaké vizi, která by byla akceptovatelná pro celý úřad, nemůže být řeč.“ (Gerberg)

„Ne. Každý z pracovníků sice může přijít s nějakým postupem, kterým si usnadní svoji práci, a který je v souladu s normami a který mu schválím. Ale jedná se o činnost toho daného pracovníka, která neovlivní činnost těch druhých.“ (Mleziva)

„Je to padesát na padesát. Zhruba polovina pracovníků přichází s novými nápady a postřehy, které by nějak změnily dosavadní postupy (např. zavedení zaměstnaneckých karet, způsob vedení evidence majetku atd.). Tyto návrhy jsou předkládány celému kolektivu na pravidelných měsíčních poradách. Zde to zpravidla naráží na druhou polovinu zaměstnanců, kteří se brání změnám a dělají věci tak, jak se je kdysi naučili, ale v podstatě je dělají dobře.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Mají pracovníci Vaší organizace snahu a schopnost učit se novým znalostem, získávat nové dovednosti a tyto dále rozvíjet?“**, bylo odpovězeno:

„Zaměstnanci obce získávají nové dovednosti na základě novel zákonů a dalších nařízení. Průběžně se zdokonalují prostřednictvím školení, která pořádají krajský úřad, obec s rozšířenou působností nebo Sdružení místních samospráv České republiky. Školení jsou prováděna prezenčně (cca dvakrát za rok) nebo online formou webinářů. Tento typ výuky (e-learning) je frekventovanější (cca 1x za dva

až tři měsíce) a pro organizaci jednodušší. A hlavně v době pandemie covid jediný možný.“ (Gerberg)

„Myslím si, že ano. Váží si toho, že dělají pod úřadem, a svoji práci dělají dobře. Na údržbě je mladý kluk, který se neustále učí, jak zacházet se svěřenou technikou. Administrativní pracovnice si hlídá termíny různých školení, kterých se následně účastní. Kvůli covidu se za poslední dva roky uskutečnila asi jenom dvě nebo tři školení prezenčně, ale elektronickou poštou chodí spousty odkazů na různá školení z různých oblastí (např. účetnictví, daně, odpady apod.). Pracovnice nebo já potom z toho vybíráme, která školení jsou pro nás důležitá, a pak si je tady na úřadě pustíme.“ (Mleziva)

„Spíše ne. Jediný způsob učení se novým znalostem, co mě napadá, je prostřednictvím různých školení. Kdybych to nechal na pracovnících, tak málokdo má snahu se zajímat o školení ve své oblasti činnosti. Proto si to hlídám spíše sám a podle potřeby přihlašuji zaměstnance i sebe na různá školení. Prezenční nebo online formou.“ (Bozděch)

Na otázku, „**Jakým způsobem vychází Vaše organizace vstříc těmto pracovníkům v jejich úsilí učit se?**“, bylo odpovězeno:

„Obec vychází vstříc zaměstnancům tím, že je uvolňuje z pracovní doby a placená školení jim hradí spolu s cestovními náhradami. Školení prostřednictvím webinářů se konají samozřejmě v pracovní době. Zaměstnancům je vždy umožněno získávat nové informace a zkušenosti.“ (Gerberg)

„Jak jsem uvedl, pokud se jedná o školení, která jsou pro naši práci důležitá, tak v případě prezenčních školení hradí úřad veškeré náklady ohledně účasti. Co se týká školení online, tak úřad hradí zpoplatněná školení, a záznamy si tu přehráváme v pracovní době.“ (Mleziva)

„Pokud pracovník nebo já najdeme nějaké přínosné školení, tak se jej samozřejmě zúčastníme. Frekvence prezenčních školení je tak jednou za rok, školení online formou cca dvakrát za rok. Osobně se domnívám, že při školeních dostávají pracovníci spoustu zbytečných informací, které jsou vhodné spíše pro právníky, a řadový úředník je nevyužije. Proto preferuji přístup, že si hlídám, co je pro

činnost úřadu důležité, jaké novely právních předpisů se nás týkají, a z toho udělám pro zaměstnance potřebný výstup.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Praktikujete ve Vaší organizaci nějaké formy kolektivního učení, resp. zdokonalování se?“**, bylo odpovězeno:

„Nikoliv. Kolektivní učení se neprojektuje vzhledem k zařazenosti zaměstnanců na určitý úsek. Každý zaměstnanec využívá školení a zdokonaluje se pouze v oblasti, která přísluší jeho náplni práce. Například zaměstnanec na úseku technických služeb nezajímá práce účetní atd.“ (Gerberg)

„Ne. Každý tady zastává jiný úsek činnosti, takže kolektivní učení nepřipadá v úvahu.“ (Mleziva)

„Jak jsem již uvedl, každý měsíc máme poradou celého kolektivu, kde probereme záležitosti, které se nás týkají. Podněty od občanů, úkoly od zastupitelstva, co se povedlo, co ne. Každý může vznést nějaký nápad. Ale prakticky se toho moc neujme. Každý má svoji náplň práce, která se s jinou neprolíná. Jiné formy kolektivního učení neprojektujeme.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Jakým způsobem jsou ve Vaší organizaci předávány relevantní informace (ať už od vedení směrem dolů nebo mezi řadovými pracovníky)?“**, bylo odpovězeno:

„Převážně ústně při osobním jednání se zaměstnanci úřadu, případně elektronicky prostřednictvím e-mailu.“ (Gerberg)

„Pouze ústně.“ (Mleziva)

„Všemi možnými způsoby. Pokud něco nesnese odkladu tak ústně nebo telefonicky, dále e-mailem anebo na poradách.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Jakým způsobem ve vztahu k celému kolektivu pracovníků řešíte ve Vaší organizaci relevantní významné události jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu?“**, bylo odpovězeno:

„Negativní události řeším osobním pohovorem, ty pozitivní pak finanční odměnou. Jde ale o jednání s jednotlivci, s kolektivem úřadu to nemá nic společného. Na druhou stranu se snažíme alespoň dvakrát za rok pořádat společné aktivity nějakou formou teambuildingu, které mají svoji formální i neformální část.“

Samozřejmě že tam probereme vše, včetně toho, co se organizaci, ale i jednotlivcům podařilo nebo naopak.“ (Gerberg)

„Ve vztahu ke kolektivu nijak. Když mám s někým problém, tak si to vyříkáme mezi čtyřma očima. Když se někomu něco povede, tak dostane odměnu. Ale je to jen mezi mnou a tím pracovníkem.“ (Mleziva)

„Spíše je to mezi mnou a tím konkrétním pracovníkem, kdy to vyřeším odměnou nebo pohovorem. Na poradě pak takovou událost prezentuji anonymně, ne ve vztahu k tomu jedinci. Pozitivní událost dávám jako vzor, tu negativní, na co si dávat pozor.“ (Bozděch)

Na otázku, **„Poměřujete se při své činnosti s jinými organizacemi stejného, obdobného či naprosto odlišného zaměření, nebo si hledíte pouze sebe?“**, bylo odpovězeno:

„Primárně se staráme sami o sebe. Naše činnost je řízena normativními právními akty, metodikami a organizačním řádem, a rovněž nám ukládá úkoly obecní zastupitelstvo. Na druhé straně je naše obec členem Dobrovolného svazku obcí Domažlicko. Na různých setkáních se starosty obcí tohoto svazku probíráme různé záležitosti, které mohou být přínosné tím, že zjistíme, že v některých oblastech používají jinde jiné postupy, nebo se vyvarujeme chyb, které byly auditem nalezeny u jiné obce. Dalším zdrojem informací je internet. Například když byla zveřejněna aféra, kdy bylo odstíháno celé zastupitelstvo Obce Nepomuk, tak byla v našem zastupitelstvu i v úřadu přijata opatření, aby se nic podobného u nás stát nemohlo.“ (Gerberg)

„Jsem v kontaktu se starosty okolních obcí (stejného typu). Naše činnost je natolik obsáhlá, že nejsem a ani nemohu být odborníkem v každé oblasti, takže si voláme, radíme si, vzájemně si srovnáváme naše postupy, sdělujeme si navzájem, co se povedlo a co se nepovedlo. Samozřejmě z toho vyvozujeme ponaučení.“ (Mleziva)

„V rámci meziobecní spolupráce jsem v kontaktu se starosty z okolních obcí. Pokud vidím, že v sousední obci něco zavedli a funguje to, tak to také aplikujeme. A naopak. Další informace získávám z internetu. Hlídám si různé spory mezi občany a obcemi a беру si z toho ponaučení.“ (Bozděch)

5.3 Hodnocení výsledků

Celkový výsledek průzkumu vzešel z vyhodnocení výroků jednotlivých respondentů. Každá z odpovědí byla posuzována samostatně ve vztahu k hlavnímu cíli mého průzkumu, a to tím způsobem, jestli zcela nebo alespoň částečně anebo vůbec odpovídá realita popsaná oslovenými starosty teoretickému konceptu učící se organizace.

5.3.1 Hodnocení OÚ Česká Kubice

Starosta Gerberg hodnotí kolektiv jejich úřadu jako ideální funkční kolektiv. Pracovníci v obci bydlí, navzájem se znají a své práce si váží. Všechny spojuje hlavní vize, a to spokojenost lidí na území. Formu jejich činnosti spatřuje jako částečně flexibilní a částečně rigidní. Je to dáno tím, že naprostá většina vykonávaných činností, alespoň po linii přenesené působnosti je vymezena zákony, metodickými pokyny, směrnicemi atd. Jako nemožné uvádí prosazení vlastní vize ze strany jednotlivce, která by byla akceptovatelná pro celý úřad. Naopak zcela kladně hodnotí snahu pracovníků organizace učit se novým věcem, kteří jsou pak ve své snaze podporováni svým zaměstnavatelem. Naprosto negativně byla hodnocena jakákoliv forma kolektivního učení vzhledem k rozdílným náplním práce jednotlivých pracovníků. Částečně jsou aplikovány prvky týkající se učení se z chyb jak vlastních, tak i cizích.

5.3.2 Hodnocení OÚ Chodov

Starosta Mleziva ohodnotil kolektiv jejich úřadu známkou pět, jako naprosto nefunkční. Na druhé straně všechny pracovníky spojuje zabezpečení chodu obce a pořádek v obci. Formu činnosti pracovníků úřadu hodnotí spíše jako rigidní, neboť vše jsou povinni konat s péčí řádného hospodáře a zároveň v souladu s právními předpisy a dalšími pravidly. Negativně je hodnocena možnost prosazení vlastní vize jedincem napříč celou organizací. Zcela pozitivně je však

hodnocena snaha a schopnost učit se novým znalostem a dovednostem, která je navíc organizací podporována. Ani v tomto kolektivu není praktikována žádná forma kolektivního učení. Co se týká učení se z chyb, tak je pozornost zaměřena spíše na obdobné subjekty, se kterými se daný úřad srovnává.

5.3.3 Hodnocení ÚM Klenčí pod Čerchovem

Starosta Bozděch vidí kolektiv úřadu jako spíše funkční, který má sice nějaké své chyby, ale v době krize se dokázal semknout. Společná vize celého úřadu, nastavená samotným starostou, představuje spokojené občany a efektivní veřejnou správu. Forma činnosti pracovníků úřadu byla hodnocena známkou tři, neboť starosta preferuje flexibilní přístup, ale zase si uvědomuje, že veškerá činnost pracovníků úřadu je svázána právními předpisy i samotným postavením úřadu, coby orgánu obce. Jako padesátiprocentní vidí starosta možnost prosadit napříč organizací vlastní vizi jedince. Neúspěch spočívá především v neochotě některých členů kolektivu učit se novým věcem. I proto hodnotí spíše negativně starosta snahu a schopnost pracovníků zdokonalovat se. Pokud někdo projeví o učení zájem, je mu sice učení umožněno, ale zpravidla samotný starosta vyselektuje, co pro činnost úřadu důležité je a co není. Rovněž i zde byla naprosto negativně hodnocena možnost jakékoliv formy kolektivního učení v organizaci. Naopak je podle odpovědi starosty v organizaci naprosto osvojena schopnost učení se jak z vlastních, tak i z cizích chyb.

5.3.4 Porovnání výsledků průzkumu

Na závěr průzkumu byly vzájemně porovnány odpovědi jednotlivých respondentů. Touto komparací bylo například zjištěno, že oslovení starostové měli zcela rozdílné názory na hodnocení kolektivu vlastní organizace. Samotné hodnocení považují za nezměřitelnou veličinu, které je pouze subjektivním názorem respondenta vycházejícího ze znalostí kolektivu, jehož pravá tvář se

obvykle projeví až v krizových situacích. Paradoxem je skutečnost, že čím početně menší byl zkoumaný kolektiv, tím negativněji byl hodnocen svým starostou.

Naopak naprosto shodné názory zazněly v odpovědích na dotaz ohledně společného cíle či vize, které spojují pracovníky zkoumaných organizací. Objektivně je existence uváděných vizí předpokládána zákonným vymezením daných obecních úřadů. Prakticky ze stejného důvodu panuje názorová shoda rovněž u odpovědí na dotaz ohledně hodnocení formy činnosti pracovníků, kdy jakákoliv flexibilita činností týkajících se samosprávy nebo státní správy má své meze pevně stanovené právními předpisy různé právní síly. Naprosto negativně bylo od všech oslovených starostů reagováno na otázku ohledně praktikování nějaké formy kolektivního učení. Shodovalo se i odůvodnění daných výroků, tedy že každý jednotlivec v organizaci má svoji náplň práce, které se věnuje, a proto není důvod zdokonalovat se kolektivně. Shoda nastala i u závěrečných odpovědí, ve kterých respondenti přiznávali, že vykonávaná činnost je natolik rozsáhlá, že si nevystačí pouze s vlastními znalostmi a zkušenostmi, ale naopak obvykle svá rozhodnutí konzultují a porovnávají se stejně zaměřenými organizacemi, nebo získávají potřebné poznatky na veřejných sítích.

Závěr

Existuje mnoho metod, procesů a nástrojů, kterými lze docílit kvalitnější a efektivnější činnosti veřejné správy. Koncept učící se organizace je právě jednou z těchto metod, jejíž aplikace ve veřejné správě by mohla vést k ovlivnění fungování subjektů a vykonavatelů veřejné správy v pozitivním smyslu.

Cílem této diplomové práce bylo zjištění, jestli jsou u vybraných vykonavatelů české veřejné správy osvojeny prvky a principy učící se organizace, zda míra zastoupení těchto atributů je na takové úrovni, že jsou zcela naplněny předpoklady pro transformaci zkoumaného vykonavatele veřejné správy na učící se organizaci, anebo naopak je jakákoliv realizace prvků učící se organizace v činnosti zkoumaných subjektů vyloučena.

Klíčovým východiskem mého průzkumu a vůbec celé diplomové práce byla kniha Petera Sengeho „Pátá disciplína“ a jeho pojetí učící se organizace, vůči kterému byly poměřovány dílčí výsledky průzkumu. Rovněž s ohledem na základní principy uvedeného konceptu byly formulovány jednotlivé otázky vytvořeného dotazníku. Za výzkumnou techniku jsem zvolil řízený rozhovor prováděný podle uvedeného dotazníku. Za zkoumané vykonavatele veřejné správy jsem zvolil dva obecní úřady a jeden úřad městyse. Jako respondenty jsem oslovil jejich starosty. Jednotlivé odpovědi byly vyhodnocovány jak samostatně, tak i vzájemně mezi respondenty.

Výsledek průzkumu přinesl zjištění, že žádný ze zkoumaných vykonavatelů veřejné správy není dokonalou učící se organizací, ale v různé míře mají zkoumané organizace určité prvky a principy učící se organizace osvojeny. Z mého pohledu je rozhodujícím faktorem, který v menší či větší míře ovlivňuje každou z odpovědí, samotná podstata zkoumaných subjektů a jejich postavení v systému české veřejné správy. Osobně jsem byl překvapen množstvím právních předpisů – od jednotlivých zákonů přes metodická doporučení až po interní směrnice a řády, které vymezují a řídí činnost pracovníků obecních úřadů jak po linii přenesené působnosti, tak i v oblasti samosprávy. Proto je tato skutečnost jedním z objektivních důvodů absence některých principů učící se organizace. Zřejmě proto všichni oslovení starostové naprosto popřeli praktikování jakékoliv

formy kolektivního učení v jejich organizaci. A zřejmě proto všichni respondenti připustili, že flexibilita jejich pracovníků je svázána množstvím právních norem. Naopak vzhledem ke svému postavení v systému veřejné správy si oslovené úřady a jejich pracovníci uvědomují svoje poslání, a lze tedy konstatovat, že zkoumané subjekty mají společnou vizi, která spojuje a motivuje kolektivy pracovníků. Naopak negativně se respondenti vyjádřili k možnosti, aby jedinec měl možnost prosadit vlastní vizi, která by byla sdílena celou organizací. Důvody tohoto postoje byly jednak objektivního charakteru – každý pracovník má svoji agendu a nemá důvod ovlivňovat činnost jiného, i subjektivního charakteru – neochota pracovníků dělat stejné věci jinak. Prvkem, který je u zkoumaných úřadů zastoupen v různé míře, je snaha jednotlivců učit se novým znalostem či získávat nové dovednosti. Ale i v této oblasti je jejich snaha omezena personálními a technickými možnostmi konkrétního úřadu. Průzkumem bylo ověřeno, že všechny oslovené úřady v čele se svými starosty praktikují prvky benchmarkingu tím, že svoji činnost neustále porovnávají s činností subjektů stejného nebo obdobného zaměření, takto se snaží vyvarovat se chyb jiných organizací a tím tedy využívají jeden z principů učící se organizace.

Tuto práci bych chtěl uzavřít svým názorem podepřeným výsledky průzkumu, že ve stávajících podmínkách organizace a činnosti veřejné správy lze v ideálním případě přijmout, osvojit si a realizovat pouze jednotlivé na sobě nezávislé principy učící se organizace, ale v žádném případě nemůže dojít k úplné transformaci vykonavatele veřejné správy na učící se organizaci.

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie:

- [1] GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
- [2] HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum – Základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2005. ISBN 80-7367-040-2.
- [3] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- [4] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- [5] JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. *Vybrané kapitoly z práva EU*. 1. vyd. Brno: KEY Publishing s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7418-049-1.
- [6] KOUBEK, Josef. *Řízení lidských zdrojů – Základy moderní personalistiky*. 4. vyd. Praha: Management Press, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-7261-168-3.
- [7] LACINA, Lubor, Jan OSTRŹÍŽEK a kol. *Učebnice evropské integrace*. 3. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2012. ISBN 978-80-87474-31-0.
- [8] MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7380-230-1.
- [9] OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. ISBN 978-80-7357-667-7.
- [10] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2014. ISBN 978-80-7502-053-6.

- [11] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státopěda – Ústavní právo České republiky*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2020. ISBN 978-80-7502-468-8.
- [12] PFEIFER, Luděk a Miloslava UMLAUFOVÁ. *Firemní kultura – Síla sdílených cílů, hodnot a priorit*. 1. vyd. Praha: Grada, a. s., 1993. ISBN 80-7169-018-X.
- [13] ŘEZÁČ, Jaromír. *Moderní management – Manažer pro 21. století*. 1. vyd. Brno: Computer Press, a. s., 2009. ISBN 978-80-251-1959-4.
- [14] SENGE, Peter M. *Pátá disciplína – Teorie a praxe učící se organizace*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2016. ISBN 978-80-7261-428-8.
- [15] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

Právní předpisy:

- [1] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [2] Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [3] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [4] Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
- [5] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [6] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Webové stránky a elektronické zdroje:

- [1] PeopleHum. *Learning organization*. [online]. PeopleHum technology Inc.: ©2021 [cit. 1. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.peoplehum.com/glossary/learning-organization#>.
- [2] GARVIN, David A. Building a Learning Organization. *Harvard Business Review*. [online]. Harvard Business Publishing: ©2022 [cit. 21. 1. 2022]. Dostupné z: <https://hbr.org/1993/07/building-a-learning-organization>.
- [3] LONGO, Francisco. Public management of the pandemic: ten lessons. *Do Better. by esade*. [online]. Esade Business & Law School: ©2022 [cit. 27. 1. 2022]. Dostupné z: <https://dobetter.esade.edu/en/public-management-pandemic>.
- [4] Ministerstvo vnitra České republiky. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. [online]. MVČR: ©2021 [cit. 26. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

Seznam příloh

- [1] Dotazník
- [2] Přepis rozhovoru se starostou OÚ Česká Kubice
- [3] Přepis rozhovoru se starostou OÚ Chodov
- [4] Přepis rozhovoru se starostou ÚM Klenčí pod Čerchovem

Příloha č. 1 – Dotazník

1. Můžete v krátkosti představit Vaši organizaci a vymežit její podstatu a těžiště činnosti?
2. Kolik pracovníků celkem má Vaše organizace?
3. Jak byste ohodnotil kolektiv pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – ideální harmonický funkční kolektiv, 5 – nefungující kolektiv bez vnitřních vazeb)?
4. Jak byste své hodnocení kolektivu pracovníků odůvodnil?
5. Existuje nějaká vize, cíl či skupina cílů, které spojují a motivují pracovníky Vaší organizace ve své činnosti?
6. Na jakém základě, resp. kým nebo čím je řízena (plánována, organizována, úkolována či kontrolována) činnost pracovníků Vaší organizace (např. právním předpisem, smlouvou, náplní práce, vlastním uvážením apod.)?
7. Jak byste klasifikoval formu činnosti pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – naprosto flexibilní, 5 – naprosto rigidní)?
8. Jak byste svoji klasifikaci formy činnosti pracovníků odůvodnil?
9. Mají pracovníci Vaší organizace možnost prosadit vlastní vizi (např. návrhy nových postupů), která může být následně ujednocena a sdílena napříč celou organizací? Můžete uvést konkrétní příklady?
10. Mají pracovníci Vaší organizace snahu a schopnost učit se novým znalostem, získávat nové dovednosti a tyto dále rozvíjet?
11. Jakým způsobem vychází Vaše organizace vstříc těmto pracovníkům v jejich úsilí učit se?
12. Praktikujete ve Vaší organizaci nějaké formy kolektivního učení, resp. zdokonalování se?
13. Jakým způsobem jsou ve Vaší organizaci předávány relevantní informace (ať už od vedení směrem dolů nebo mezi řadovými pracovníky)?

14. Jakým způsobem ve vztahu k celému kolektivu pracovníků řešíte ve Vaší organizaci relevantní významné události jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu?

15. Poměřujete se při své činnosti s jinými organizacemi stejného, obdobného či naprosto odlišného zaměření, nebo si „hledíte pouze sebe“?

Příloha č. 2 – Přepis rozhovoru se starostou OÚ Česká Kubice, Radkem Gerbergem

1. Otázka: Můžete v krátkosti představit Vaši organizaci a vymezit její podstatu a těžiště činnosti?

Odpověď: *Naší organizací je Obecní úřad Česká Kubice. Jsme jedním z orgánů Obce Česká Kubice, což je územně samosprávný celek základního stupně. Jedná se o obec I. typu. Naše organizace je vykonavatelem samosprávy a v různé míře též vykonavatelem státní správy v přenesené působnosti. Veškerá naše činnost souvisí se správou území naší obce.*

2. Otázka: Kolik pracovníků celkem má Vaše organizace?

Odpověď: *Naše organizace je rozdělena na hlavní činnost a hospodářskou činnost. Hlavní činnost čili státní správu a místní samosprávu provádí 6 pracovníků – starosta, dva místostarostové a další tři zaměstnanci. Na úseku hospodářské činnosti je zaměstnáno 11 osob na plný úvazek (8 technické služby + 3 sportovní hala).*

3. Otázka: Jak byste ohodnotil kolektiv pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – ideální harmonický funkční kolektiv, 5 – nefungující kolektiv bez vnitřních vazeb)?

Odpověď: *Celkově bych dal za jedna.*

4. Otázka: Jak byste své hodnocení kolektivu pracovníků odůvodnil?

Odpověď: *Je to tím, že zaměstnanci úřadu jsou lidé, kteří v obci bydlí, navzájem se dobře znají a na úřadě pracují dlouhá léta. A své práce si váží. Proto mě nenapadá jiná známka než jednička.*

5. Otázka: Existuje nějaká vize, cíl či skupina cílů, které spojují a motivují pracovníky Vaší organizace ve své činnosti?

Odpověď: *Ve zkratce se jedná o spokojenost lidí na území. A zároveň aby naši činností nebyly poškozeny zájmy obce. Uvedu příklad. Ze strany krajského úřadu je každoročně prováděn audit ohledně hospodaření obce, účetnictví apod. Pokud je vše v pořádku, tak obec má nárok žádat o dotace. Pokud audit v pořádku není, tak na dotace nedosáhneme, a navíc hrozí pokuty pro obec.*

6. Otázka: Na jakém základě, resp. kým nebo čím je řízena (plánována, organizována, úkolována či kontrolována) činnost pracovníků Vaší organizace (např. právním předpisem, smlouvou, náplní práce, vlastním uvážením apod.)?

Odpověď: *Jak jsem již uvedl, náš obecní úřad je orgánem Obce Česká Kubice. Činnost obce je řízena různými ministerstvy, např. vnitra, financí, pro místní rozvoj, životního prostředí a dalšími. Dále je obec řízena Krajským úřadem Plzeňského kraje a Obcí s rozšířenou působností Domažlice. Naši činnost primárně upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, správní řád, kontrolní řád, zákoník práce, zákon o zaměstnanosti, zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o zpracování osobních údajů, zákon na ochranu hospodářské soutěže, o účetnictví, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, různé metodické pokyny, vnitřní směrnice, organizační řád obce nebo usnesení zastupitelstva obce. Kontrolu provádí Krajský úřad Plzeňského kraje a rovněž výbory obce – finanční a kontrolní.*

7. Otázka: Jak byste klasifikoval formu činnosti pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – naprosto flexibilní, 5 – naprosto rigidní)?

Odpověď: *Celkově bych dal trojku.*

8. Otázka: Jak byste svoji klasifikaci formy činnosti pracovníků odůvodnil?

Odpověď: *Co se týká činností výkonu státní správy v přenesené působnosti, tak je vnímám jako jednoznačně rigidní. Postupy jsou dané zákony a dalšími normativními právními akty anebo metodikami Ministerstva vnitra ČR. Naopak*

výkon samosprávy považují za flexibilní a v mnoha ohledech musíme být mistry improvizací.

9. Otázka: Mají pracovníci Vaší organizace možnost prosadit vlastní vizi (např. návrhy nových postupů), která může být následně ujednocena a sdílena napříč celou organizací? Můžete uvést konkrétní příklady?

Odpověď: *Je to podobné jako u předchozí otázky. Pokud jde o výkon státní správy, tak veškeré postupy jsou upraveny různými normativními právními akty, a pro vlastní vize není žádný prostor. U ostatních činností se může jednat o inovace, které se ale dají využít pouze v dané agendě. Takže o nějaké vizi, která by byla akceptovatelná pro celý úřad, nemůže být řeč.*

10. Otázka: Mají pracovníci Vaší organizace snahu a schopnost učit se novým znalostem, získávat nové dovednosti a tyto dále rozvíjet?

Odpověď: *Zaměstnanci obce získávají nové dovednosti na základě novel zákonů a dalších nařízení. Průběžně se zdokonalují prostřednictvím školení, která pořádají krajský úřad, obec s rozšířenou působností nebo Sdružení místních samospráv České republiky. Školení jsou prováděna prezenčně (cca dvakrát za rok) nebo online formou webinářů. Tento typ výuky (e-learning) je frekventovanější (cca 1x za dva až tři měsíce) a pro organizaci jednodušší. A hlavně v době pandemie covid jediný možný.*

11. Otázka: Jakým způsobem vychází Vaše organizace vstříc těmto pracovníkům v jejich úsilí učit se?

Odpověď: *Obec vychází vstříc zaměstnancům tím, že je uvolňuje z pracovní doby a placená školení jim hradí spolu s cestovními náhradami. Školení prostřednictvím webinářů se konají samozřejmě v pracovní době. Zaměstnancům je vždy umožněno získávat nové informace a zkušenosti.*

12. Otázka: Praktikujete ve Vaší organizaci nějaké formy kolektivního učení, resp. zdokonalování se?

Odpověď: *Nikoliv. Kolektivní učení se nepraktikuje vzhledem k zařazenosti zaměstnanců na určitý úsek. Každý zaměstnanec využívá školení a zdokonaluje se pouze v oblasti, která přísluší jeho náplni práce. Například zaměstnanec na úseku technických služeb nezajímá práce účetní atd.*

13. Otázka: Jakým způsobem jsou ve Vaší organizaci předávány relevantní informace (ať už od vedení směrem dolů nebo mezi řadovými pracovníky)?

Odpověď: *Převážně ústně při osobním jednání se zaměstnanci úřadu, případně elektronicky prostřednictvím e-mailu.*

14. Otázka: Jakým způsobem ve vztahu k celému kolektivu pracovníků řešíte ve Vaší organizaci relevantní významné události jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu?

Odpověď: *Negativní události řeším osobním pohovorem, ty pozitivní pak finanční odměnou. Jde ale o jednání s jednotlivci, s kolektivem úřadu to nemá nic společného. Na druhou stranu se snažíme alespoň dvakrát za rok pořádat společné aktivity nějakou formou teambuildingu, které mají svoji formální i neformální část. Samozřejmě že tam probereme vše, včetně toho, co se organizaci, ale i jednotlivcům podařilo nebo naopak.*

15. Otázka: Poměřujete se při své činnosti s jinými organizacemi stejného, obdobného či naprosto odlišného zaměření, nebo si „hledíte pouze sebe“?

Odpověď: *Primárně se staráme sami o sebe. Naše činnost je řízena normativními právními akty, metodikami a organizačním řádem, a rovněž nám ukládá úkoly obecní zastupitelstvo. Na druhé straně je naše obec členem Dobrovolného svazku obcí Domažlicko. Na různých setkáních se starosty obcí tohoto svazku probíráme různé záležitosti, které mohou být přínosné tím, že zjistíme, že v některých oblastech používají jinde jiné postupy, nebo se vyvarujeme chyb, které byly*

auditem nalezeny u jiné obce. Dalším zdrojem informací je internet. Například když byla zveřejněna aféra, kdy bylo odstíháno celé zastupitelstvo Obce Nepomuk, tak byla v našem zastupitelstvu i v úřadu přijata opatření, aby se nic podobného u nás stát nemohlo.

Příloha č. 3 – Přepis rozhovoru se starostou OÚ Chodov, Ing. Petrem Mlezivou

1. Otázka: Můžete v krátkosti představit Vaši organizaci a vymezit její podstatu a těžiště činnosti?

Odpověď: *Jsme Obecní úřad Chodov. Jsme součástí Obce Chodov, což je obec I. typu. Předmětem naší činnosti je rozvoj obce a zajištění spokojeného života občanů. Formálně plníme úkoly související se samosprávou a v omezené míře též úkoly v přenesené působnosti.*

2. Otázka: Kolik pracovníků celkem má Vaše organizace?

Odpověď: *Celkem jsme čtyři. Já, coby uvolněný starosta, místostarosta, administrativní pracovnice a obecní zaměstnanec na údržbu obecních pozemků.*

3. Otázka: Jak byste ohodnotil kolektiv pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – ideální harmonický funkční kolektiv, 5 – nefungující kolektiv bez vnitřních vazeb)?

Odpověď: *Čistá pětka.*

4. Otázka: Jak byste své hodnocení kolektivu pracovníků odůvodnil?

Odpověď: *Pokud mám hodnotit kolektiv a ne jednotlivce, tak musím dát pětku, protože my jako kolektiv nefungujeme. Každý z nás má své přidělené úkoly, které jsou naprosto odlišné od úkolů toho druhého.*

5. Otázka: Existuje nějaká vize, cíl či skupina cílů, které spojují a motivují pracovníky Vaší organizace ve své činnosti?

Odpověď: *Zabezpečení chodu obce, pořádku v obci a života občanů, aby lidé neměli důvod stěhovat se pryč, protože to tady nestojí za nic.*

6. Otázka: Na jakém základě, resp. kým nebo čím je řízena (plánována, organizována, úkolována či kontrolována) činnost pracovníků Vaší organizace (např. právním předpisem, smlouvou, náplní práce, vlastním uvážením apod.)?

Odpověď: *Tak za první je naše činnost zakotvena v zákoně o obcích. Coby orgán obce jsme úkolováni zastupitelstvem obce a kontrolováni finančním a kontrolním výborem. Samozřejmě, že vždy musíme postupovat v souladu se zákonem, např. občanským zákoníkem, správním řádem, zákonem o účetnictví atd. Od různých ministerstev máme k dispozici metodická doporučení. Ekonomickou oblast a účetnictví nám kontroluje Krajský úřad Plzeň, dotace od ministerstev pak finanční úřad.*

7. Otázka: Jak byste klasifikoval formu činnosti pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – naprosto flexibilní, 5 – naprosto rigidní)?

Odpověď: *Dal bych čtyřku.*

8. Otázka: Jak byste svoji klasifikaci formy činnosti pracovníků odůvodnil?

Odpověď: *Na to se nedá jednoduše odpovědět. Jsou činnosti, u kterých máme zadání a je na nás, jakým způsobem dojdeme k cíli. Na druhou stranu musíme konat v souladu se zákony, a pokud se jedná o činnosti související s dotacemi, tak musíme navíc postupovat podle dotačních pravidel. Ale tak i tak musíme vždy jednat s péčí řádného hospodáře, takže převažuje rigidní forma činnosti.*

9. Otázka: Mají pracovníci Vaší organizace možnost prosadit vlastní vizi (např. návrhy nových postupů), která může být následně ujednocena a sdílena napříč celou organizací? Můžete uvést konkrétní příklady?

Odpověď: *Ne. Každý z pracovníků sice může přijít s nějakým postupem, kterým si usnadní svoji práci, a který je v souladu s normami a který mu schválím. Ale jedná se o činnost toho daného pracovníka, která neovlivní činnost těch druhých.*

10. Otázka: Mají pracovníci Vaší organizace snahu a schopnost učit se novým znalostem, získávat nové dovednosti a tyto dále rozvíjet?

Odpověď: *Myslím si, že ano. Váží si toho, že dělají pod úřadem, a svoji práci dělají dobře. Na údržbě je mladý kluk, který se neustále učí, jak zacházet se svěřenou technikou. Administrativní pracovnice si hlídá termíny různých školení, kterých se následně účastní. Kvůli covidu se za poslední dva roky uskutečnila asi jenom dvě nebo tři školení prezenčně, ale elektronickou poštou chodí spousty odkazů na různá školení z různých oblastí (např. účetnictví, daně, odpady apod.). Pracovnice nebo já potom z toho vybíráme, která školení jsou pro nás důležitá, a pak si je tady na úřadě pustíme.*

11. Otázka: Jakým způsobem vychází Vaše organizace vstříc těmto pracovníkům v jejich úsilí učit se?

Odpověď: *Jak jsem uvedl, pokud se jedná o školení, která jsou pro naši práci důležitá, tak v případě prezenčních školení hradí úřad veškeré náklady ohledně účasti. Co se týká školení online, tak úřad hradí zpoplatněná školení, a záznamy si tu přehráváme v pracovní době.*

12. Otázka: Praktikujete ve Vaší organizaci nějaké formy kolektivního učení, resp. zdokonalování se?

Odpověď: *Ne. Každý tady zastává jiný úsek činnosti, takže kolektivní učení nepřipadá v úvahu.*

13. Otázka: Jakým způsobem jsou ve Vaší organizaci předávány relevantní informace (ať už od vedení směrem dolů nebo mezi řadovými pracovníky)?

Odpověď: *Pouze ústně.*

14. Otázka: Jakým způsobem ve vztahu k celému kolektivu pracovníků řešíte ve Vaší organizaci relevantní významné události jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu?

Odpověď: *Ve vztahu ke kolektivu nijak. Když mám s někým problém, tak si to vyřídíme mezi čtyřma očima. Když se někomu něco povede, tak dostane odměnu. Ale je to jen mezi mnou a tím pracovníkem.*

15. Otázka: Poměřujete se při své činnosti s jinými organizacemi stejného, obdobného či naprosto odlišného zaměření, nebo si „hledíte pouze sebe“?

Odpověď: *Jsem v kontaktu se starosty okolních obcí (stejného typu). Naše činnost je natolik obsáhlá, že nejsem a ani nemohu být odborníkem v každé oblasti, takže si voláme, radíme si, vzájemně si srovnáváme naše postupy, sdělujeme si navzájem, co se povedlo a co se nepovedlo. Samozřejmě z toho vyvozujeme ponaučení.*

Příloha č. 4 – Přepis rozhovoru se starostou ÚM Klenčí pod Čerchovem, Ing. et Ing. Janem Bozděchem, Ph.D.

1. Otázka: Můžete v krátkosti představit Vaši organizaci a vymezit její podstatu a těžiště činnosti?

Odpověď: *Jsme Úřad městyse Klenčí pod Čerchovem čili orgán Městyse Klenčí pod Čerchovem. Těžištěm naší činnosti je vnitřní správa, samospráva, přenesená působnost, máme knihovnu, matriku a stavební úřad. Podle zákona o obcích vykonáváme přenesenou působnost v základním rozsahu.*

2. Otázka: Kolik pracovníků celkem má Vaše organizace?

Odpověď: *Celkem 13. Starosta, dva místostarostové, šest lidí v administrativě, jedna pracovnice v knihovně a tři na údržbě veřejných prostor. Mezi administrativní pracovníky jsem započítal i matrikářku a pracovníka stavebního úřadu, jejichž platy částečně dotuje Ministerstvo vnitra.*

3. Otázka: Jak byste ohodnotil kolektiv pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – ideální harmonický funkční kolektiv, 5 – nefungující kolektiv bez vnitřních vazeb)?

Odpověď: *Jedničku dát nemůžu, tak harmonické to zase není. Ale dvojka určitě.*

4. Otázka: Jak byste své hodnocení kolektivu pracovníků odůvodnil?

Odpověď: *Výhoda je, že kolektiv pracovníků je stejný už třetí volební období. Takže se všichni dobře znají. Někdy mi ale přijde, že se pracovníci starají víc o práci toho druhého než o tu svoji. Proto jsem nemohl dát jedničku. Na druhou stranu nás ale prověřil covid, protože když bylo třeba, tak se lidé semkli, navzájem si pomáhali i dělali jeden za druhého.*

5. Otázka: Existuje nějaká vize, cíl či skupina cílů, které spojují a motivují pracovníky Vaší organizace ve své činnosti?

Odpověď: *Když jsem nastupoval jako starosta, určil jsem pro náš úřad společný cíl: spokojení občané a efektivní veřejná správa. Dnes vidím, že něco z toho lze zrealizovat úspěšně, něco méně, ale původní cíl zůstává.*

6. Otázka: Na jakém základě, resp. kým nebo čím je řízena (plánována, organizována, úkolována či kontrolována) činnost pracovníků Vaší organizace (např. právním předpisem, smlouvou, náplní práce, vlastním uvážením apod.)?

Odpověď: *V první řadě musíme při každé činnosti dodržovat zákony. Např. zákon o obcích, o životním prostředí, o informacích, kontrolní řád, zákon o kronikách atd. Dále jsme vázáni různými metodickými doporučeními. Fungujeme tak, že každá naše činnost má zpracovanou vnitřní směrnici, která vychází z metodiky. Je tedy v souladu se zákonem a v nezbytném rozsahu pokrývá určitou problematiku. Jako orgán městyse samozřejmě plníme úkoly zastupitelstva. Jako starosta se podílím na plánování a organizování dílčích úkonů, ale nejsme soukromá firma. Vše je svázáno nějakými normami. Na kontrole naší činnosti se podílí více subjektů. Od zástupců různých ministerstev (kontrola vyhlášek a směrnic), krajského úřadu (např. finanční směrnice), přes obec s rozšířenou působností (matrika, stavební úřad, nájemní smlouvy) až po zastupitelstvo městyse, jednotlivé zastupitele a kontrolní výbor.*

7. Otázka: Jak byste klasifikoval formu činnosti pracovníků Vaší organizace známkou 1–5 (1 – naprosto flexibilní, 5 – naprosto rigidní)?

Odpověď: *Po dlouhé úvaze dávám trojku.*

8. Otázka: Jak byste svoji klasifikaci formy činnosti pracovníků odůvodnil?

Odpověď: *Osobně se snažím dělat vše flexibilně a ke stejnému přístupu vedu i pracovníky úřadu. Jenže matrikářka, pracovník stavebního úřadu a další administrativní pracovníci jsou ve svých činnostech vždy svázáni zákony nebo*

jinými předpisy anebo neustálým dohledem ze strany zastupitelstva městyse, takže naprostá flexibilita nepřipadá v úvahu.

9. Otázka: Mají pracovníci Vaší organizace možnost prosadit vlastní vizi (např. návrhy nových postupů), která může být následně ujednocena a sdílena napříč celou organizací? Můžete uvést konkrétní příklady?

Odpověď: *Je to padesát na padesát. Zhruba polovina pracovníků přichází s novými nápady a postřehy, které by nějak změnilы dosavadní postupy (např. zavedení zaměstnaneckých karet, způsob vedení evidence majetku atd.). Tyto návrhy jsou předkládány celému kolektivu na pravidelných měsíčních poradách. Zde to zpravidla naráží na druhou polovinu zaměstnanců, kteří se brání změnám a dělají věci tak, jak se je kdysi naučili, ale v podstatě je dělají dobře.*

10. Otázka: Mají pracovníci Vaší organizace snahu a schopnost učit se novým znalostem, získávat nové dovednosti a tyto dále rozvíjet?

Odpověď: *Spíše ne. Jediný způsob učení se novým znalostem, co mě napadá, je prostřednictvím různých školení. Kdybych to nechal na pracovnících, tak málokdo má snahu se zajímat o školení ve své oblasti činnosti. Proto si to hlídám spíše sám a podle potřeby přihlašuji zaměstnance i sebe na různá školení. Prezenční nebo online formou.*

11. Otázka: Jakým způsobem vychází Vaše organizace vstříc těmto pracovníkům v jejich úsilí učít se?

Odpověď: *Pokud pracovník nebo já najdeme nějaké přínosné školení, tak se jej samozřejmě zúčastníme. Frekvence prezenčních školení je tak jednou za rok, školení online formou cca dvakrát za rok. Osobně se domnívám, že při školeních dostávají pracovníci spoustu zbytečných informací, které jsou vhodné spíše pro právníky, a řadový úředník je nevyužije. Proto preferuji přístup, že si hlídám, co je pro činnost úřadu důležité, jaké novely právních předpisů se nás týkají, a z toho udělám pro zaměstnance potřebný výstup.*

12. Otázka: Praktikujete ve Vaší organizaci nějaké formy kolektivního učení, resp. zdokonalování se?

Odpověď: *Jak jsem již uvedl, každý měsíc máme poradou celého kolektivu, kde probereme záležitosti, které se nás týkají. Podněty od občanů, úkoly od zastupitelstva, co se povedlo, co ne. Každý může vznést nějaký nápad. Ale prakticky se toho moc neujme. Každý má svoji náplň práce, která se s jinou neprolíná. Jiné formy kolektivního učení nepraktikujeme.*

13. Otázka: Jakým způsobem jsou ve Vaší organizaci předávány relevantní informace (ať už od vedení směrem dolů nebo mezi řadovými pracovníky)?

Odpověď: *Všemi možnými způsoby. Pokud něco nesnese odkladu tak ústně nebo telefonicky, dále e-mailem anebo na poradách.*

14. Otázka: Jakým způsobem ve vztahu k celému kolektivu pracovníků řešíte ve Vaší organizaci relevantní významné události jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu?

Odpověď: *Spíše je to mezi mnou a tím konkrétním pracovníkem, kdy to vyřeším odměnou nebo pohovorem. Na poradě pak takovou událost prezentuji anonymně, ne ve vztahu k tomu jedinci. Pozitivní událost dávám jako vzor, tu negativní, na co si dávat pozor.*

15. Otázka: Poměřujete se při své činnosti s jinými organizacemi stejného, obdobného či naprosto odlišného zaměření, nebo si „hledíte pouze sebe“?

Odpověď: *V rámci meziobecní spolupráce jsem v kontaktu se starosty z okolních obcí. Pokud vidím, že v sousední obci něco zavedli a funguje to, tak to také aplikujeme. A naopak. Další informace získávám z internetu. Hlídám si různé spory mezi občany a obcemi a beru si z toho ponaučení.*