

**UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA**

magisterské kombinované studium  
2010 – 2012

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Eva Rohlíčková

Veřejná správa v České republice – problematika přímých  
vykonavatelů státní správy (ministerstva a veřejné sbory)

**Praha 2012**

**Vedoucí diplomové práce: JUDr. Lenka Papíková**

# **COMENIUS UNIVERSITY PRAGUE**

Master Combined Studies  
2010 - 2012

## **DIPLOMA THESIS**

Eva Rohlíčková

Public administration in the Czech Republic - The issue of  
direct executors of public administration (Ministries and  
public board)

**Prague 2012**

**The Diploma Thesis Work Supervisor:  
JUDr. Lenka Papíková**

## **Prohlášení**

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

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne

*Eva Rohlíčková*

## **Poděkování**

Chtěla bych poděkovat vedoucí svojí diplomové práce JUDr. Lence Papíkové za ochotu a podnětné připomínky.

## **Anotace**

Diplomová práce se zabývá pohledem na veřejnou správu v České republice, zejména pak na přímé vykonavatele veřejné správy. Rozebírá personální politiku ve státní správě na příkladu ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí. Na závěr je detailně popsána možnost přizpůsobení stávajících personálních systémů aktuálním potřebám organizace i jejích zaměstnanců.

## **Klíčové pojmy**

občan, právo, stát, veřejná správa, zákon

## **Annotation**

This thesis focuses on the government institutions in the Czech Republic, particularly on their direct executors. It analyzes the personnel policies in government institutions by demonstrating on the Ministry of Interior and the Ministry of Foreign Affairs. Finally there is a detailed description of the possibility to adjust the current personnel policies to the organisation's present needs and those of its employees.

## **Key words**

Citizen, Justice, Law, Public administration, State

## OBSAH

ÚVOD.....	9
1. Pojem „správa“ a pojem „veřejná správa“ .....	10
1.1. Materiální a formální pohled na veřejnou správu .....	12
1.2. Veřejná správa dle organizačního uspořádání.....	14
1.3. Veřejná správa dle právní formy a dle úkolů .....	16
1.4. Veřejná správa a její subsystemy .....	17
2. Náhled na veřejnou správu a její organizaci dle správní vědy.....	20
2.1. Veřejná správa a organizační principy .....	21
2.2. Veřejná správa a organizační moc.....	28
2.3. Veřejná správy a organizační modely .....	29
3. Veřejná správa a její organizace v české republice – ústavní základy .....	35
3.1. Organizační uspořádání.....	36
3.2. Veřejná správa v České republice – její nositelé a vykonavatelé.....	37
3.3. Nejvyšší orgány moci výkonné v České republice .....	38
4. Státní správa v české republice a její přímí vykonavatelé.....	44
4.1. Ministerstva.....	44
4.1.1. Ministerstvo dopravy.....	46
4.1.2. Ministerstvo financí.....	46
4.1.3. Ministerstvo kultury .....	46
4.1.4. Ministerstvo obrany .....	47
4.1.5. Ministerstvo práce a sociálních věcí.....	47
4.1.6. Ministerstvo pro místní rozvoj.....	48
4.1.7. Ministerstvo průmyslu a obchodu .....	48
4.1.8. Ministerstvo spravedlnosti .....	49
4.1.9. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy .....	49
4.1.10. Ministerstvo vnitra.....	50
4.1.11. Ministerstvo zahraničních věcí.....	50
4.1.12. Ministerstvo zdravotnictví .....	51
4.1.13. Ministerstvo zemědělství .....	51

4.1.14. Ministerstvo životního prostředí .....	51
4.2. Jiné orgány státní správy s celostátní působností .....	52
4.3. Veřejné sbory.....	54
4.4. Správní úřady stojící mimo soustavu státní správy .....	56
4.5. Územní odborné správní úřady.....	58
5. Ministerstvo zahraničních věcí a jeho personální politika .....	59
6. Ministerstvo vnitra a jeho personální politika se zaměřením na policii české republiky .....	62
7. Státní správa v české republice a její nepřímí vykonavatelé.....	66
8. Samospráva.....	69
8.1. Samospráva územní.....	69
8.2. Samospráva zájmová .....	74
9. Ostatní veřejná správa.....	76
10. Přínos práce, praktická doporučení .....	78
ZÁVĚR.....	80
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ .....	82
SEZNAM PŘÍLOH.....	84



## ÚVOD

Diplomová práce se zabývá problematikou veřejné správy na územní České republiky. Zaměřena je především na problematiku přímých vykonavatelů státní správy, kterými jsou zejména ministerstva a veřejné sbory. Důvodem pro volbu tématu diplomové práce je skutečnost, že v České republice jsou pochybení v rozhodnutí jednotlivých orgánů státní správy v současné době stále častějším jevem a personální politika některých státních orgánů, převážně ministerstev a Policie České republiky, díky své stagnaci nekoresponduje již delší dobu se současností.

Hlavním cílem diplomové práce je stanovení nových opatření pro zlepšení personální politiky ministerstev a Policie České republiky. Dalšími cíli jsou: objasnění problematiky veřejné správy v České republice se zaměřením na státní správu, dále pak analýza nedostatků personálního systému Ministerstva zahraničních věcí České republiky a Ministerstva vnitra České republiky resp. jeho podřízené složky – jednotného ozbrojeného bezpečnostního sboru (Policie České republiky). Součástí diplomové práce je i odhalení pochybení vzniklých v oblasti veřejné správy a zároveň nastínění možnosti řešení jednotlivých problémů. Výše uvedená pochybení a nedostatky byly zjišťovány metodou pozorování, částečně dotazování a především analýzou předmětných dokumentů, které souvisejí s danou problematikou.

Diplomová práce není, vzhledem ke zvolenému tématu a s tím souvisejícím obtížným oddělením teoretické a praktické části, na výše uvedené části rozdělena. Teoretická a praktická část práce jsou vzájemně provázány, a to zejména od kapitoly č. 5 dále.

Stěžejním přínosem diplomové práce je možnost přizpůsobení stávajících personálních systémů, v rámci veřejné resp. státní správy, aktuálním podmínkám a současně potřebám organizace i jejích zaměstnanců. Dalším přínosem je nastínění řešení výše uvedených nedostatků a pochybení, který je možné aplikovat v praxi.

# 1. POJEM „SPRÁVA“ A POJEM „VEŘEJNÁ SPRÁVA“

Aby bylo možné vymezit pojem veřejné správy, je nutné nejprve objasnit pojem „správa“. V odborných publikacích, týkajících se zejm. správním právem, autoři pojem správy definují různě. Například Průcha (2007, s. 51) uvádí, že „správou se v podstatě chápe společenské řízení, které však má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách“<sup>1</sup>. Další z autorů, a to Hendrych (2007, s. 12), zmiňuje důležitý fakt, že „v poslední době pozorujeme tendenci pohlížet na správu jako na řízení a pojem správa nahradit pojmem management a ten uplatnit, podobně jako v soukromém sektoru, i v oblasti organizace a výkonu veřejných úkolů pod egidou new management nebo public management. Zdá se, že jde o jakési pokračování tendencí uplatňovaných už dříve v rámci různých teorií organizace a řízení majících svůj základ v ekonomických vědách. Tendence těchto disciplín vedly v socialistickém období často k degradaci správy na činnost obslužnou, především informační povahy, která podporuje výkon řídicích činností.“<sup>2</sup>

Na pojem správy lze nahlížet i z funkčního pojetí pojmu, tzv. funkčního hlediska. Zde by bylo možné definovat resp. nejlépe chápat správu jakožto specifickou, cílenou a v neposlední řadě cílevědomou činnost. V tomto kontextu má správa společenský charakter. Za správu je považováno společenské řízení realizované určitými formami, mající své specifické rysy. Jedná se tedy o výkon veřejné správy.

Bude-li pojem správy definován a určen složkami, které vykonávají činnost správy – orgány veřejné správy, jedná se o vymezení tohoto pojmu z hlediska institucionálního, neboli organizačního.

„Správa“ je širokým pojmem. Proto je dobré, že správa v České republice je dělena na dva užší pojmy, kterými jsou: veřejná správa a správa soukromá. Hlavním a určujícím rozdílem je sledovaný zájem. Veřejná správa je

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, 2007

<sup>2</sup> HENDRYCH, 2007

vykonávána v zájmu veřejném, soukromá správa je, naproti tomu, vykonávána v zájmu soukromém.

Jako nelehký úkol se jeví vymezení neurčitého pojmu „veřejný zájem“, a to i přesto, že ve správním právu se právě tento pojem vyskytuje velmi často. „Veřejný zájem“ není taxativně vymezen platnou právní úpravou. Tento pojem lze chápat jako zájem, který není soukromým zájmem a v případě použití pojmu je zamýšlen zájem veřejnosti. Současně okruh osob, ke kterým se pojem veřejný zájem vztahuje, není stanoven přesně. Zájem označený za veřejný zájem nesmí být za žádných okolností v rozporu s platnými právními předpisy.

Průcha (2007, s. 54) uvádí, že „Veřejný zájem lze v první řadě charakterizovat jako opak tzv. soukromého, resp. soukromých zájmů. Jedná se o pojem, který platná právní úprava výslovně obsahově nevymezuje, nicméně který se, zejména ve správním právu, poměrně často používá (např. u institutu vyvlastnění), a to ve smyslu tzv. neurčitých pojmů ve správním právu.“<sup>3</sup>

Rozdíly mezi správou soukromou a veřejnou zmiňuje i Hendrych (2007, s. 13), který uvádí, že „dříve bylo možné rozdíl mezi správou veřejnou a soukromou vyjádřit aspoň uspokojivě, zatímco v současné době se to zdá téměř nemožné. Z věcného hlediska spočívá rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou jednak v míře právní vázanosti, jednak v cíli, který soukromá nebo veřejná správa sleduje. U soukromé správy se tradičně vychází z předpokladu, že její nositel je volný ve svém jednání, neboť právní řád jej váže pouze negativně – vymezuje mu jen rámec jednání. Naproti tomu veřejná správa je právním řádem vázána nejen negativně, ale i pozitivně stanovením působnosti a pravomoci každému jejímu vykonavateli zvlášť, popř. druhově stejné skupině vykonavatelů (např. všem krajským úřadům). Rozdíly spočívají dále v tom, že soukromá organizace si určuje své cíle a úkoly i metody potřebné k dosažení cílů sama, zatímco veřejná organizace je povinna vykonávat úkoly stanovené v zákonech a jiných právních předpisech nebo na základě usnesení zastupitelských sborů či nadřízených orgánů. Proto má také veřejná správa

---

<sup>3</sup> PRŮCHA, 2007

relativně malý prostor pro změnu základních úkolů. Rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou se spatřují i v tom, že správní úřady, orgány, jakož i veřejnoprávní organizace mají při výkonu některých základních veřejných služeb monopolní postavení.“<sup>4</sup>

Veřejná správa, jakožto právní pojem, je ústředním pojmem v rámci správního práva a realizuje ve státě, např. v České republice, společně s ostatními orgány výkonné moci právě moc výkonnou. Širší členění veřejné správy se dle jednotlivých autorů liší, ale za základní rozčlenění veřejné správy, na kterém se většina autorů shoduje, lze označit dělení: státní správa, samospráva a ostatní veřejná správa. Velmi zjednodušeně lze říci, že výkonná činnost státu, která zbyla po oddělení moci zákonodárné, soudnictví i vlády, je veřejnou správou. Jejím nositelem jsou mimo státu i další veřejnoprávní korporace a jejichmi základními znaky jsou zejm. činnost ve veřejném zájmu, výkonný charakter, podzákonná činnost, použití právních prostředků, organizátorská činnost a autoritativnost. Graf členění veřejné správy je přiložen viz příloha A.

## **1.1 Materiální a formální pohled na veřejnou správu**

Existují dva různé úhly pohledy, ze kterých je možno nazírat na veřejnou správu. Tyto dva pohledy označujeme v první řadě materiálním a v druhé řadě formálním pojetím pojmu veřejné správy. Z materiálního pohledu, tj. materiálního hlediska je veřejná správa vymezena jako určitý druh činnosti, který se nazývá spravováním. Hendrych (2007, s. 15) připomíná, že „v materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné. Můžeme ji vymezit pozitivně nebo negativně“.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>5</sup> HENDRYCH, 2007

V souvislosti s pozitivním vymezením materiálního pojetí veřejné správy je přijatelným konstatováním, že se jedná o pouhý popis jevů a tyto jevy lze pokládat za správní činnost. Plnění veřejných úkolů má tudíž zabezpečovat právě veřejná správa. Důležité ovšem v tomto kontextu již není, kdo plnění těchto veřejných úkolů zabezpečí, tedy zda budou zabezpečeny státními úřady či samosprávnými orgány. Bohužel i pozitivní vymezení veřejné správy se potýká s nedostatky definic pojmu. Tyto nedostatky spočívají zejména v abstrakci pojmů a v jejich všeobecnosti, což má za následek jejich nízkou míru použitelnosti.

Kromě pozitivního vymezení materiálního pojetí veřejné správy existuje i negativní vymezení materiálního pojetí veřejné správy. Negativní vymezení vychází z rozdělení jednotlivých mocí ve státě na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní, tzv. triáda dělby moci. Zajímavostí je, že moc zákonodárnou i soudní je možné poměrně uspokojivě definovat, zatímco moc výkonnou nikoliv.

K negativnímu vymezení veřejné správy Hendrych (2007, s. 16) uvádí „i toto vymezení není dokonalé a dává jen hrubou představu o jevu správy“.<sup>6</sup> Princip substrakce, tj. princip odečítání zakládá negativní definici veřejné správy. Z tohoto pohledu je veřejná správa souhrnem činností, které nejsou vládou, soudnictvím ani zákonodárstvím.

K této problematice Hendrych (2007, s. 16) navíc připomíná, že „Materiální a formální vymezení správy se zcela nekryjí. Zatímco v prvním případě je rozhodujícím kritériem druh činnosti (tj. spravování a jeho různé formy), kterou mohou vykonávat rozličné subjekty, je ve druhém případě rozhodujícím kritériem povaha organizace a úkoly, jež má v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.“<sup>7</sup>

Pro porovnání názoru více autorů na materiální a formální pojetí veřejné správy je uvedena i definice Sládečka (2005, s. 19), který shrnuje tuto

---

<sup>6</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>7</sup> HENDRYCH, 2007

problematiku takto „Z hlediska materiálního rozumíme veřejnou správou určitou (správní) činnost (funkční pojetí), přístup formální sleduje systém zařízení a institucí správu vykonávajících (organizační pojetí). Jak materiální, tak formální přístup k charakteristice veřejné správy lze aplikovat buď pozitivně, tj. konkrétním výčtem, nebo negativně, tj. s přihlédnutím k dalším státním činnostem. Zvláště pozitivní funkční vymezení veřejné správy je nicméně pro různorodost aktivit a rozličnost úkolů jí plněných značně problematické (definice jsou příliš obsáhlé a popisné).“<sup>8</sup>

Na rozdíl od materiálního pojetí veřejné správy je formální pojetí, resp. definice formálního pojetí jednodušší. Formálním pojetím veřejné správy se rozumí v podstatě jednotlivé instituce vykonávající veřejnou správu na území státu. Je to tedy soustava jednotlivých správních úřadů či orgánů samosprávy jako vykonavatelů veřejné správy.

## **1.2 Veřejná správa dle organizačního uspořádání**

Dělení veřejné správy v České republice je z velké části odvislé od triády moci, tj. od dělby moci na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní, dále pak od dělení moci dle územního členění státu na jednotlivé úrovně (viz země, kraje, obce).

Nejčastějším dělením veřejné správy je členění podle organizačního uspořádání, z hlediska úkolů, které vykonává a z hlediska právní formy.

K tomuto tématu se vyjadřuje Sládeček (2005, s. 20) takto „Pokud jde o zorný úhel organizační, posuzuje se především aspekt územní (prostorový) a veřejná správa se diferencuje na celostátní, regionální a obecní. Na základě věcné stránky (rozsahu správních činností) se rozlišuje veřejná správa všeobecná (politická) a veřejná správa odborná (specializovaná). Relevantním se zdá také vymezení nositelů (subjektů) veřejné správy (stát, samosprávné

---

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, 2005

korporace a jiné subjekty veřejného práva). S tím souvisí i členění veřejné správy na bezprostřední (státní), tj. vykonávanou orgány státu, a zprostředkovanou (delegovanou, přenesenou, propůjčenou), která je prováděna subjekty odlišnými od státu.“<sup>9</sup>

Ústavy jednotlivých států (v případě České republiky - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky) určují vždy organizační uspořádání veřejné správy konkrétního státu. Ústava je ve všech případech nadřazena také principům organizační výstavby. Principy organizační výstavby jsou důležité pro předmětné organizační uspořádání veřejné správy a těmito principy jsou: koncentrace, dekoncentrace, centralizace, decentralizace, aj. Hendrych (2007, s. 98) k otázce organizačních principů dodává, že „Jsou to doporučení pro institucionální i funkční utváření organizace, založená na osvědčených a úspěšných postupech organizování nejen ve veřejné správě, ale i ve správě soukromé. Tyto principy se někdy označují také jako zásady, pravidla, měřítko nebo cíle, které se mají při výstavbě veřejné správy sledovat.“<sup>10</sup>

Jednotný model pro uspořádání veřejné správy není možný zejména z důvodu specifik jednotlivých států, která se odrážejí ve značné míře i do organizace veřejné správy konkrétního státu.

V neposlední řadě jsou důležitými aspekty organizačního uspořádání veřejné správy ve státě i věcná a územní působnost a příslušnost rozhodovat v konkrétní věci. K otázce působnosti územní – tato je určena hranicemi území, v němž má příslušný kompetentní orgán kromě oprávnění i povinnost realizovat svoji pravomoc. Působnost věcná je dána resp. definována otázkami, kterými se musí příslušný správní orgán zabývat a k nimž má oprávnění vykonávat svoji pravomoc.

---

<sup>9</sup> SLÁDEČEK, 2005

<sup>10</sup> HENDRYCH, 2007

### 1.3 Veřejná správa dle právní formy a dle úkolů

Členění veřejné správy dle právní formy dobře popisuje Sládeček (2005, s. 20). „Z hlediska použité formy práva se zpravidla rozlišuje správa vrchnostenská (výsostná, mocenská), která je vykonávána formou veřejného práva (tzv. impérium), a správa fiskální, prováděná formou práva soukromého.“<sup>11</sup>

Je nutno ovšem dodat, že právo veřejné je, až na výjimky, ve všech případech představitelem tzv. nerovného postavení účastníků v právních vztazích v rámci veřejné správy, naproti tomu právo soukromé představuje vždy rovné postavení účastníků právních vztahů. V tomto kontextu je tedy vhodnější dělit veřejnou správu nikoliv na dvě skupiny (jak uvádí Sládeček, viz výše), ale na skupiny tři, kterými jsou: správa vrchnostenská (výsostná, mocenská), správa fiskální a tzv. správa pečovatelská. Správa pečovatelská má za úkol plnit zejména sociální funkci státu.

K dělení dle Sládečka se přiklání i Hendrych (2007, s. 23), který popisuje správu vrchnostenskou a správu fiskální takto „Správa vrchnostenská je vykonávána formami veřejného práva (zejména správního, finančního, sociálního zabezpečení a práva životního prostředí) a je představována v evropském kontinentálním právu tímto klasickým schématem: právní předpis, správní akt, donucovací opatření. Správa fiskální se týká věcí finančních a státního majetku, nikoli však agendy daňové a poplatkové, která má výrazně vrchnostenský charakter a řídí se právem veřejným. Správa fiskální se uplatňuje ve formách soukromého práva a stát vstupuje do právních vztahů s jinými právními subjekty z pozice rovného partnera, i když zde mohou být určité odchylky dané veřejným zájmem ve prospěch nebo k tíži státu nebo jiného subjektu veřejného práva (např. obce, kraje).“<sup>12</sup>

Pokud jde o dělení veřejné správy z hlediska plněných úkolů, veřejná správa je členěna v návaznosti na věcné oblasti správy, kterými jsou např.

---

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, 2005

<sup>12</sup> HENDRYCH, 2007



oblast zdravotnictví, školství, financí, průmyslu, zahraničí, zemědělství aj. Pro zjednodušení se dá konstatovat, že působnost a pravomoc jednotlivých ministerstev v České republice rámcově odpovídá rozčlenění veřejné správy dle jejich úkolů a jednotlivé konkrétní resorty mohou být (jsou) základem dělby práce v kontextu veřejné správy.

## **1.4 Veřejná správa a její subsystemy**

Subsystemů v organizační soustavě subjektů veřejné správy v České republice je rozlišováno několik, a to v rámci úrovňového členění veřejnosprávních orgánů. Těmito subsystemy jsou:

1. Ústřední orgány státní správy
2. Územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností
3. Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy
4. Orgány (subjekty) zájmové samosprávy

### Ústřední orgány státní správy

Postavení a činnost ústředních orgánů státní správy je v České republice legislativně upravena ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a zákonem České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Vrcholným ústředním orgánem státní správy v České republice je vláda. Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a v neposlední řadě z ministrů. Ministři, jakožto členové vlády České republiky, stojí v čele ministerstev, které jsou také ústředními orgány státní správy. Dalšími ústředními orgány státní správy, v jejichž čele ovšem nestojí člen vlády, jsou

např. Český statistický úřad, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad a další.

Mezi ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy je možné naleznout rozdíly. Tyto vystihuje Průcha (2007, s. 168) „Diferenciace ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy souvisí s jejich diferencovaně vymezenou působností. V těchto souvislostech je třeba poukázat alespoň na kompetenční rozsahy ministerstev podle aktuálně platné právní úpravy.“<sup>13</sup>

#### Územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností

Vzhledem ke skutečnosti, že v České republice jsou považovány za územní správu všechny nižší úrovně správy než je správa ústřední, za územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností označujeme tedy obecní a krajské úřady.

#### Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy

Územně specializované resp. dekoncentrované orgány státní správy zmiňuje i Průcha (2007, s. 178) „Tyto orgány se specializují jen na některý úsek státní správy nebo část takového úseku, či jen některé činnosti, případně na zvláštní funkci výkonu státní správy (např. na inspekci). Zřizují se v případech, kdy vzhledem k jejich úzce specializovaně pojaté působnosti by ji nebylo dobře možné vykonávat obecními či krajskými úřady, a kdy ji současně není možné vykonávat samotnými ústředními orgány státní správy v centru. Jejich územní působnost se přitom však vždy nekryje s územním členěním státu (kraje, okresy, obce) a pokud se s ním kryje, nebývají zpravidla tyto orgány zřizovány na všech odpovídajících úrovních územního členění.“<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> PRŮCHA, 2007

<sup>14</sup> PRŮCHA, 2007

Jako příklad těchto specializovaných územních orgánů státní správy lze uvést krajské hygienické stanice, krajské veterinární správy, úřady práce, finanční úřady a další.

#### Orgány (subjekty) zájmové samosprávy

Za subjekty zájmové samosprávy jsou označeny v České republice stavovské komory s obligatorním členstvím (např. Komora lékařská, Komora stomatologická, Komora advokátní, Komora veterinárních lékařů, Komora notářská nebo Komora lékárnická), dále pak ostatní stavovské komory s dobrovolným členstvím (např. Agrární komora nebo Hospodářská komora) a v neposlední řadě i veřejné vysoké školy.

## 2. NÁHLED NA VEŘEJNOU SPRÁVU A JEJÍ ORGANIZACI DLE SPRÁVNÍ VĚDY

Pojem veřejné správy z formálního hlediska odpovídá organizační soustavě a struktuře veřejné správy jako celku. Průcha (2007, s. 157) uvádí: „Pojem organizace veřejné správy vyjadřuje mnohovýznamovost samotného pojmu organizace, v jejímž smyslu můžeme organizaci chápat jednak jako instituci nebo soubor institucí, strukturu či dokonce systém určitého organizačního uspořádání.“<sup>15</sup>

Nutností je také rozlišení jednotlivých typů a druhů organizace, a to v souvislosti s víceznačností pojmu organizace používaného v kontextu správy. Toto rozčlenění organizace dobře popisuje Hendrych (2007, s. 97)

### „a) Typy organizace

- univerzální jako výraz jednoty uspořádaných a navzájem spojených částí,
- institucionální, který orientuje pojem organizace na instituce jako nositele nějaké činnosti a představující organizaci jako ucelenou jednotku a cílově orientovaný sociotechnický systém,
- strukturální jako soubor základních procedurálních pravidel, která vytvářejí rámec pro správní činnost,
- funkční vyznačující organizaci jako vědomě utvářenou činnost.

### b) Druhy organizace

- formální organizace
- neformální organizace<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> PRŮCHA, 2007

<sup>16</sup> HENDRYCH, 2007

Formální organizaci lze obecně definovat jako uměle vytvořený prostředek koordinující aktivity více osob, jehož účelem je dosažení určitého cíle. Rozdílem mezi organizací formální a organizací neformální je pevná struktura stanovená formální organizaci, a to zákonem, nařízením či interním aktem. Činnosti formální organizace směřují zásadně k dosažení předem určeného cíle. K tomuto účelu využívá tato organizace formalizovaná pravidla rozhodování, způsoby komunikace a zároveň vymezení sféry činností pro své jednotlivé složky. Zásady fungování, používané postupy a rozhodování má formální organizace upraveny navenek i vně organizace. Díky tomu má formální organizace možnost poměrně snadno kontrolovat jednotlivé probíhající procesy.

Naproti tomu, charakteristikou neformální organizace jsou vztahy, které se tvoří nezávisle na formálních pravidlech organizace. Tyto vztahy mohou formální organizaci posílit i oslabit a velkou míru zde sehrává neformální autorita konkrétní organizace.

Veřejná správa je z tohoto pohledu zásadně formální organizací, přičemž v každé organizační složce veřejné správy působí i organizace neformální, které mohou značně ovlivnit chod a funkci organizací formálních.

## **2.1 Veřejná správa a organizační principy**

Za organizační principy se dají považovat pravidla či zásady, které jsou podstatné při utváření veřejné správy, a je nezbytné na ně brát při tomto utváření zřetel. Výše uvedené zásady, či lépe řečeno cíle, bývají založeny v souladu s ověřenými úspěšnými postupy organizování, které byly dříve prověřeny ve veřejném (případně soukromém) sektoru správy. Organizační principy je možné vykládat více způsoby.

První způsob výkladu je odvislý od byrokratického modelu M. Webera a vědeckého managementu F. W. Taylora. Řízení organizace byrokratickým způsobem předpokládá stabilní administrativní organizaci, dále pak také konkrétně a jednoznačně vymezené pravomoci i odpovědnosti.

Bartošová (2005, s. 31) uvádí „Byrokratické řízení v tomto pojetí však neznamená neúměrně rozvinutou administrativu, neprůhledné informační toky či neúměrný počet organizačních prvků. Naopak toto pojetí zdůrazňuje „pravidla hry“, jako je organizace fungující na základě pevných norem, pravidel a jasných povinností.“<sup>17</sup> Bartošová (2005, s. 31) k otázce byrokratické organizace dále zmiňuje „Hlavním představitelem tohoto směru je Max Weber (1864-1920), jehož empirické analýzy církve, vlády, armády a podnikání vedly k závěru, že hierarchie, pravomoc a administrativa (zahrnující jasná pravidla definování úkolů, pravomoci, odpovědnost, disciplínu) jsou základem všech sociálních organizací.“<sup>18</sup>

K otázce vědeckého managementu F. W. Taylora je nezbytné dodat, že právě F. W. Taylor je považován za otce vědeckého řízení (cílem vědecké řízení dle Taylora bylo sladění výkonu člověka s výkonem stroje). Bartošová (2005, s. 26) dodává „Jako vůdčí princip se uplatnila podrobná dělba práce, měření a počítání pracovních časů, nucený pohyb (nejlépe na pásu). Řízení práce má vycházet z plánovacího oddělení. Nazýval je „myslícím“ oddělením. Odtud vycházejí úkoly, sem se vracejí výkazy. Vědou bylo právě měření a počítání.“<sup>19</sup>

Německý autor G. Püttner člení organizační principy výstavby veřejné správy na dva oddíly. Prvním oddílem principů jsou dle Püttnera principy všeobecné, druhým oddílem jsou principy usměrňující. Usměrňujícími principy jsou členění veřejné správy vertikálně, horizontálně a odborně orientované členění veřejné správy.

---

<sup>17</sup> BARTOŠOVÁ, 2005

<sup>18</sup> BARTOŠOVÁ, 2005

<sup>19</sup> BARTOŠOVÁ, 2005

Mezi prvními, kdo začali organizační principy veřejné správy považovat za součást vědy o právu správním, patřili čeští autoři Matějka a Hoetzel. Dnes se správní věda aspekty organizační výstavby zabývá ve své obecné části. Hendrych (2007, s. 100) uvádí „Z hlediska výstavby veřejné správy se tradičně nejvíce používá členění principů na:

- 1) územní a věcný
- 2) centralizace a decentralizace
- 3) koncentrace a dekoncentrace
- 4) kolegiální a monokratický
- 5) volební a jmenovací<sup>20</sup>

#### Princip územní a věcný

Rozdíly mezi věcným a územním principem se dají jednoznačně definovat. Pokud plněná správní agenda má stejnorodý obsah (případně značně podobný obsah) jedná se o princip věcný. Za účelem plnění této správní agendy jsou zřizovány specializované úřady/útvary odpovědné za plnění určených úkolů.

Princip územní nesouvisí se stejnorodým obsahem správní agendy. Územní princip se zabývá územním hlediskem, tj. hlavním a určujícím aspektem je území, ke kterému má příslušný úřad/správní orgán pravomoci a působnosti.

Jak připomíná Hendrych (2007, s. 100) „V praxi výstavby veřejné správy nacházíme řešení, která kombinují vždy obě hlediska.“<sup>21</sup> Znárodnění prolnutí územního a věcného principu viz příloha B.

---

<sup>20</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>21</sup> HENDRYCH, 2007

## Princip centralizace a decentralizace

Hendrych (2007, s. 101) k principu centralizace a decentralizace uvádí následující „Oba tyto principy vyjadřují tendenci po vertikální linii buď soustřeďovat určité pravomoci na vyšších úrovních (stupních) správních jednotek nebo celých soustav nebo naopak je delegovat na nižší úrovně, často mimo původní organizační soustavu (např. delegace úkolů státu na jiného nositele, kterým může být obec).“<sup>22</sup> Princip centralizace a decentralizace je spojen s rozhodovací pravomocí.

Průcha (2007, s. 159) k tomuto tématu zmiňuje, že „V centralizovaných organizačních soustavách je pravomoc převážně soustředěna u nejvyššího organizačního článku a její konkrétní rozdělení na nižší stupně je potom výsledkem delegování neboli poskytování jisté míry moci řídicím složkám nižšího stupně. Delegování zde chápeme jako proces, jímž se realizuje rozdělování úkolů a jim odpovídající pravomoci mezi příslušné organizační složky.“<sup>23</sup>

Je-li princip centralizace používán v souladu s teorií, viz výše Hendrych a Průcha, může být centralizace značným přínosem. Nedochozí k nadměrnému přetěžování vedoucích složek, které, díky delegaci pravomocí a povinností na složky nižšího stupně, mohou vykonávat úkoly spadající svým charakterem do kompetence pouze nejvyšších organizačních složek a tyto úkoly jsou pak řešeny řádně a bez zbytečného odkladu. Ke zbytečnému prodlení pak nedochází ani při řešení úkolů nižšího významu, které mohou být delegovány na nižší organizační složky. Nižší organizační složky díky své pravomoci mohou tyto úkoly řešit také neprodleně.

Pokud jsou ale veškerá rozhodnutí přijata nejvyššími orgány a tyto pak pouze přidělí přesné příkazy nižším složkám, které následně v souladu s pokyny zajistí realizaci, jedná se již o tzv. krajní centralizaci. Nevýhodou krajní

---

<sup>22</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>23</sup> PRŮCHA, 2007



centralizace je především zdlouhavost procesů, naopak výhodou je jednota rozhodování.

Princip centralizace je spojován především s hierarchickým modelem organizace veřejné správy.

Protipólem centralizace je systém decentralizace. Decentralizaci definuje a popisuje Průcha (2007, s. 160) „Decentralizovaný systém deleguje na nižší stupeň řízení více práv než systém centralizovaný. Jinými slovy se jednotlivé varianty delegace moci od sebe liší velikostí delegované pravomoci, jež je dána polohou vždy dané varianty mezi dvěma krajními póly centralizované a decentralizované organizační struktury.“<sup>24</sup> Hendrych (2007, s. 101) princip decentralizace popisuje obsáhleji „Decentralizovaný systém veřejné správy se vyznačuje tendencí přenášet část výkonu veřejné správy z originálního nositele – státu na jiné právní subjekty, včetně pravomoci a odpovědnosti. S tímto procesem je spojena tendence přibližovat výkon veřejné správy „klientele“. To má v podstatě dvojí aspekt: rozhodovat na úrovni, která má dostatek informací k dobrému a včasnému řešení problému a je občanu nejbližší, současně však dbát na to, aby byla zajištěna vysoká odbornost rozhodování ve věci.“<sup>25</sup>

Při použití decentralizovaného systému řízení ve veřejné správě se dá hovořit o tzv. odstátnění veřejné správy. Za předpokladu, že by se systém decentralizace dostal do svých mezních hodnot, tj. jednalo by se o tzv. krajní decentralizaci veřejné správy, zapříčinila by tato situace v podstatě rozpad celé organizace.

---

<sup>24</sup> PRŮCHA, 2007

<sup>25</sup> HENDRYCH, 2007

## Princip koncentrace a dekoncentrace

Na koncentraci i dekoncentraci lze nahlížet jak z vertikálního tak z horizontálního hlediska.

Shromažďování úkolů stejné úrovně v rámci jednoho úřadu značí koncentraci horizontální. Horizontální dekoncentrace je tedy pravým opakem horizontální koncentrace tzn., že jednotlivé úkoly jsou rozdělovány mezi více úřadů stejné úrovně.

Rozdělením působností na vyšší a nižší stupně řízení (např. ministerstvo financí – finanční ředitelství) již značí vertikální úhel pohledu. Jedná se tedy o koncentraci příp. dekoncentraci vertikální. Vertikální koncentrace se vyznačuje soustředěním působností na úřad vyšší úrovně. Vertikální dekoncentrace je opakem vertikální koncentrace, tedy působnosti jsou delegovány na úřady nižší úrovně.

Hendrych (2007, s. 102) v této souvislosti připomíná „Pokud jde o vertikální koncentraci a centralizaci, není mezi nimi podstatný rozdíl. To však neplatí o vertikální dekoncentraci a decentralizaci. Z hlediska výstavby veřejné správy má rozlišování vertikální dekoncentrace a decentralizace mimořádný význam. Volbou mezi oběma principy se rozhoduje o přípustnosti a formách ingerence do činnosti nižších úřadů v rámci jednoho organizačního systému a do činnosti orgánů jiných nositelů veřejné správy za strany státu. V případě decentralizace se deleguje působnost na nového nositele veřejné správy, který přestává být složkou organizační soustavy dřívějšího nositele, jehož orgány ztrácejí možnost zasahovat do činnosti nového nositele prostředky charakteristickými pro hierarchické organizační soustavy, které se projevují zejména jako právo nadřízeného přikazovat podřízenému (zásada subordinace). Naproti tomu u vertikální dekoncentrace jde o delegaci toliko na nižší úřad (úroveň) stejného organizačního systému. Proto se nemění ani

vztahy nižšího úřadu k úřadu vyššímu, které jsou dány oprávněním vyššího příkazovat níže postavenému, včetně oprávnění kontroly (dozoru).<sup>26</sup>

### Princip kolegiální a monokratický

Rozlišení principu monokratického do principu kolegiálního není složité. Zásadní je zde povaha orgánu, který je příslušný ve věci rozhodovat. V případě principu monokratického činí příslušná rozhodnutí jediný kompetentní člověk. Zpravidla je tímto člověkem nejvýše postavená osoba konkrétního orgánu, která má oprávnění nejen rozhodovat ale i delegovat své pravomoci na podřízené, které řídí. Podřízení jsou na základě delegace zapojeni do řízení a rozhodnutí o dané věci. V rámci veřejné správy by při zapojení monokratického principu mohlo docházet k narušení souladu mezi pravomocemi a odpovědnostmi.

Kolegiální princip je vyznačován kolektivním rozhodováním, resp. jednotným rozhodnutím určené skupiny osob. Tato skupina osob rozhoduje o věci formou hlasování, jehož výsledkem je tzv. usnesení. Jako příklad kolegiálního orgánu České republiky je vhodné uvést kolegiální orgán nejvyššího významu, a to vládu. Dalšími kolegiálními orgány jsou např. komise či různé poradní orgány, které však postrádají pravomoc rozhodovat a jejich usnesení jsou považována spíše za doporučení pro zřizující orgán, a to i přesto, že ve veřejné správě je možné, aby všeobecnou správní působnost měly i orgány kolegiální.

### Princip volební a jmenovací

K principu volebnímu a jmenovacímu Hendrych (2007, s. 104) uvádí následující „Tyto principy jsou důležité k tomu, abychom mohli rozhodnout, podle kterého z nich budou ustanovovány jednotlivé osoby do funkcí. Nelze zaměňovat kolegiální orgány s orgány volenými a orgány monokratické

---

<sup>26</sup> HENDRYCH, 2007

s orgány jmenovanými, i když povaha orgánu do značné míry předurčuje způsob ustanovování osob do těchto funkcí. Jestliže ustanovuje do funkce jediná osoba jako monokratický orgán, jde o jmenování. Jmenování však může být svěřeno i kolegiálnímu orgánu (např. vládě). V takovém případě se jmenování navenek posuzuje jako jednotný projev vůle kolegiálního orgánu bez ohledu na proceduru s tím spojenou uvnitř takového orgánu. Provádí-li ustanovující akt do určité funkce více osob, a to tak, že projev vůle každého z nich se počítá a výsledkem je vůle většiny, hovoříme o volbě. Rozdíly mezi jmenováním a volbou mohou spočívat i v jiných věcech, např. v míře odpovědnosti, ve funkčním období.<sup>27</sup> Vzhledem k velice výstižné a srozumitelné Hendrychově definici není nezbytné tyto principy blíže specifikovat.

## **2.2 Veřejná správa a organizační moc**

Organizační moc je specifická vydáváním organizačních aktů konkrétním pravomocným subjektem/orgánem. Subjekty neboli orgány, které příslušný organizační akt vydaly, těmito svými akty buď zřizují, mění nebo ruší různé organizační složky, příp. právnické osoby. Tyto organizační akty také mj. stanovují uspořádání uvnitř organizace, věcné i personální vybavení konkrétních subjektů.

Organizační moc je možné i dále dělit. Prvním dělením organizační moci je její rozčlenění na organizační moc externí a interní, druhým dělením je rozčlenění organizační moci na organizační moc širší a užší.

Definici organizační moci externí a interní uvádí Hendrych (2007, s. 105) „Externí organizační moc spočívá v oprávnění regulovat pomocí abstraktních nebo konkrétních právních aktů záležitosti spojené se základními otázkami organizační výstavby veřejné správy ve státě. Interní organizační moc spočívá

---

<sup>27</sup> HENDRYCH, 2007

pouze v oprávnění provádět opatření uvnitř úřadu nebo jiné organizační jednotky vykonávající veřejnou správu; rozsah tohoto oprávnění je zpravidla limitován aktem externí organizační moci (zákonem).<sup>28</sup>

Organizační moc dělenou na širší a užší lze definovat následovně: vztahují-li se vzniklá organizační opatření na všechny instituce veřejné moci, jedná se o organizační moc v širším smyslu. Pokud se organizační opatření vztahují jen na sféru veřejné správy, jedná se o organizační moc v užším smyslu.

### **2.3 Veřejná správa a organizační modely**

Organizační modely veřejné správy se člení na model hierarchický, participační a model konzultativní.

#### Hierarchický model

Přestože hierarchický model organizace není považován za demokratický a neefektivnější je v praxi základním a nejpoužívanějším modelem organizace ve veřejné správě. Hendrych (2007, s. 107) uvádí „klasický hierarchický model se vyznačuje těmito základními znaky:

- koncentrací působnosti a rozhodovací pravomocí u vyšších orgánů (stupňů řízení),
- důrazem na vertikální organizační a rozhodovací strukturu,
- vysokou dělbou práce spojenou se specializací pracovníků v dílčích oborech veřejné správy,
- formalizací pracovních postupů a oprávnění.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>29</sup> HENDRYCH, 2007

Základní znaky, jak je uvádí Hendrych, mají svůj původ již v dobách vzniku hierarchického modelu. V 18. a následně i 19. století nebyly nároky kladené na veřejnou správu nadměrné. Ani četnost a obtížnost úkolů, které veřejná správa ve své kompetenci zpracovávala, nebyla, v porovnání s dnešní realitou, vysoká. Tehdy měl hierarchický model tedy své opodstatnění a byl považován za velice efektivní. Přednostmi tohoto modelu organizace jsou zejm. regulovaná dělba práce, přesně vymezená práva a povinnosti jednotlivých zaměstnanců veřejné správy a formalizace rozhodovacích procesů, včetně jejich uvedení v jednotlivých právních předpisech.

Aby byl hierarchický model plně funkční a bezproblémový, je nezbytné vynaložit značné organizační úsilí spojené s pevným organizačním řádem, současně s tím i vysoký počet zaměstnanců ve veřejné správě a dostatečné finanční, potažmo materiální, prostředky. Zabezpečení všech podmínek pro vytvoření ideálního stavu, ve kterém by hierarchický model mohl v dnešní době fungovat, není jednoduché a v tomto kontextu lze hovořit o nevýhodách hierarchického modelu organizace. Hendrych (2007, s. 108) shrnuje nedostatky hierarchického modelu do několika bodů:

- „rozsáhlá dělba práce spojená se silnou formalizací rozhodovacích procesů způsobuje příliš selektivní pořizování informací, jejich zpracování a vyhodnocování; to vede nejen k izolovaným řešením (zejména v horizontálních souvislostech), ale i k malé flexibilitě vzhledem k měnícím se vnějším podmínkám a skutečností. Komplexní řešení problémů společnosti a úkolů z toho vyplývajících pro veřejnou správu se stává velmi složitým, často nemožným. Extrémní dělba práce vede k relativně malým organizačním útvarům či úřadům, často natolik specializovaných, že se uzavírají vnějším vlivům a hájí svěřený resort na úkor potřebné kooperace s jinými útvary, úřady, občanskými iniciativami apod.,
- hierarchicky uspořádané působnosti a rigidní útvárová struktura v čele s vedoucím, který disponuje rozsáhlou formální autoritou, ztěžuje postavení specialistů a jejich integraci do organizačního a rozhodovacího

systemu veřejné správy. Takové organizační uspořádání vede k vnitřním konfliktům mezi nositeli odborné autority (specialisty) na jedné straně a nositeli formální autority (vedoucími útvarů) na straně druhé,

- vertikální řídicí a komunikační vztahy založené na hierarchii brání meziodborové a regionální spolupráci,
- rozhodovací proces zahrnující více instancí vede mnohdy až k vrcholovým orgánům a způsobuje jejich přetížení. Za zvlášť závažný nedostatek těchto centralizačních praktik se považuje tlak na to, aby vrcholové orgány vstupovaly do správního řízení a tak dávaly přednost krátkodobým a rutinním rozhodnutím před strategickými a komplexními řešeními.<sup>30</sup>

Organizace uspořádané v souladu s hierarchickým modelem jsou trojího typu – liniová organizace, štábně liniová organizace a matrixová resp. maticová organizace.

#### a) Liniová organizace

Liniová organizace je organizací se stupňovitě uspořádanou organizační strukturou založenou na vertikálním vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Liniové organizace mohou být uspořádány jednoliniově, případně víceliniově. Jako základní příklad hierarchické liniové organizace považujeme organizaci jednoliniovou, která se pojí pouze s jedním vedoucím každého z funkčních míst. U organizace víceliniové se zohledňuje tzv. prvek odbornosti, tzn., že jednotlivá funkční místa jsou dle odbornosti podřízena formálnímu vedoucímu i vyšším odborným místům. Tato vyšší odborná místa mohou i nemusí být totožná s místy vyššími v úrovni jednoliniového organizačního uspořádání. V současné běžné praxi dochází ke kombinaci jednoliniového s víceliniovým uspořádáním, což je znázorněno v příloze C.

---

<sup>30</sup> HENDRYCH, 2007

## b) Štábně liniiová organizace

Štábně liniiovou organizaci přibližuje Hendrych (2007, s. 110). „Štábně liniiová organizace sleduje rozšíření nebo doplnění liniiové organizace o místa (štábní útvary), které sice nemají rozhodovací pravomoc, ale poskytují orgánům, u nichž jsou zřízeny, poradenské služby, připravují pro ně návrhy opatření a doporučení, posuzují návrhy liniiových útvarů předkládaných k rozhodnutí orgánu, u kterého štábní útvar působí, a vykonávají další činnosti, jimiž mohou být pověřeni. Smyslem štábně liniiové organizace je posílit odbornost vedení úřadů nebo jiných institucí a ulehčit a zracionalizovat jejich rozhodování, které je stále náročnější na posuzování a hodnocení souvislostí.“<sup>31</sup> Pro znázornění je přiloženo schéma štábně liniiové organizace, viz příloha D.

## c) Matrixová (maticová) organizace

Pokud problém, který je nezbytné řešit, vyžaduje spojování útvarů nebo pracovníků s různou odborností k dosažení určeného cíle, je využíván model matrixové organizace. Pomocí flexibility matrixové organizace je reálné řešit situace, při kterých dochází k rychlé změně úkolů. Organizace je pružnější a je schopná se rychle přizpůsobovat nově vznikajícím situacím. Především z důvodu flexibility je matrixový model ve veřejné správě využíván zejména v případech modernizace veřejné správy, v souvislosti se strategickými opatřeními nebo při přípravě některých právních předpisů. Dle Hendrycha (2007, s. 112) se „k matrixovým strukturám přibližují tzv. sítě (networks), jejichž prosazování souvisí s rozvojem manažerských metod aplikovatelných i ve veřejné správě. Tyto sítě mají posílit strategické řízení a schopnost vládnutí (governance) zejména tím, že umožní účast širokému okruhu osob v rozhodování veřejné správy ve prospěch občanů a veřejnosti vůbec. Zdá se

---

<sup>31</sup> HENDRYCH, 2007



však, že se prosazují především na místní nebo regionální úrovni.<sup>32</sup> Pro úplnost je přiloženo schéma matrixové organizace formou přílohy E.

### Participační model

Participační modely organizace se neslučují s hierarchickým modelem. Hierarchický model je považován za neefektivní a tedy nevhodný jako organizační model. Participační modely organizace dávají svým pracovníkům větší prostor pro jednání. Lze uvést tři důvody vedoucí k prosazování participačního modelu a těmi, dle Hendrycha (2007, s. 112), jsou „poznatky studia o lidských vztazích, že jen větší samostatnost pracovníka umožňuje optimální využití jeho výkonnosti; odpor demokratické společnosti proti monokratickému a autoritativnímu vykonávání veřejné správy byrokratickým aparátem; přetěžování nejvyšších řídicích míst v hierarchické struktuře (centralizace a koncentrace rozhodování).“<sup>33</sup> Hendrych (2007, s. 112) dále uvádí, že „Základem všech forem participačního modelu je delegace úkolů a oprávnění je vyřizovat na nižších stupních organizační struktury (např. přesun určité agendy z ministerstva na kraj nebo z vedoucího odboru na vedoucího oddělení či na referenta).“<sup>34</sup>

Participačními modely, které se vyvinuly v rámci soukromé sféry, jsou Management by Objectives, Management by Expectations a Management by Delegation. Tyto modely je možné dnes považovat za nejdůležitější, avšak pro využití ve veřejné správě nejsou příliš vhodné.

---

<sup>32</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>33</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>34</sup> HENDRYCH, 2007

## Konzultativní model

Vznik konzultativního modelu je přičítán nutnosti řešit větší množství úkolů resp. problémů ve veřejné správě. Tento model nemění existující hierarchické struktury, jeho úkolem je tyto struktury pouze doplnit. Problémy, související s veřejnou správou byly konzultovány s odborníky a na základě těchto konzultací byly vytvořeny (a stále vytvářeny jsou) určité skupinové struktury např. pracovní komise, týmy či výbory. Tyto skupinové struktury je možné členit podle Hendrycha (2007, s. 114) na:

- „ - trvalé nebo dočasné,
- resortní, meziresortní nebo nadresortní,
- externí nebo interní,
- operativní nebo projektové“.<sup>35</sup>

Hendrych v této souvislosti dále uvádí, že „Tyto útvary vesměs doplňují, nikoli mění, existující hierarchickou organizační strukturu. Zvláštního významu nabývají v organizačních strukturách nejvyšší úrovně veřejné správy – ve vládě. Zde plní tyto útvary často i funkci iniciativní a koordinační. Fakticky mohou na rozhodování vlády vykonávat značný vliv. Proto se má dbát, aby činnost těchto útvarů byla sledována a konfrontována s jinými obdobnými strukturami nebo veřejností.“<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>36</sup> HENDRYCH, 2007

### 3. VEŘEJNÁ SPRÁVA A JEJÍ ORGANIZACE V ČESKÉ REPUBLICĚ – ÚSTAVNÍ ZÁKLADY

Ústavní pořádek České republiky a ústavní základy české veřejné správy jsou založeny Ústavou České republiky, ústavními zákony a Listinou základních práv a svobod. To, jestli jsou ostatní právní předpisy platné, se odvozuje od nejvyššího právního předpisu, tj. od Ústavy České republiky. Činnost veřejné správy a jejích organizací je odvozena od jednotlivých ustanovení Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod. Tato činnost je upravena především v čl. 2 odst. 3 Ústavy, a to „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“<sup>37</sup>. Činnost veřejné správy v České republice je dále upravena i čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod takto „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“<sup>38</sup> K činnosti veřejné správy Hendrych (2007, s. 115) zmiňuje „Pro výkon veřejné správy je také významné ustanovení čl. 4 odst. 1 LPS, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, jakož i ustanovení čl. 36 LPS pojednávající o právu na soudní ochranu a jinou právní ochranu.“<sup>39</sup>

Ústava České republiky spojuje organizační aspekty veřejné správy s mocí výkonnou, ale zároveň i s výkonem územní samosprávy. Moc výkonná je uplatňována ministerstvy, dále pak jinými správními úřady a orgány územních samosprávných celků.

---

<sup>37</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>38</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

<sup>39</sup> HENDRYCH, 2007

### 3.1 Organizační uspořádání

V souvislosti s organizačním uspořádáním veřejné správy jsou důležitá tzv. základní kritéria, o kterých pojednává Hendrych (2007, s. 116).

- „Kritéria
- subjekt – podle tohoto kritéria jsou nositeli veřejné správy stát, obce a kraje, jiné samosprávné celky, ostatní subjekty veřejného práva, popř. soukromého práva, stanoví-li tak zákon,
  - působnost vyznačuje vykonavatele (úřad, orgán) veřejné správy územně a věcně. Z hlediska územního je vykonávána veřejná správa centrálně nebo regionálně, tj. na části území státu. Z věcného hlediska se člení vykonavatelé na ty, kterým je přikázána všeobecná správní působnost (např. vláda, rada kraje) a na ty, kterým je přikázána působnost dílčí (např. ministerstvo, úřady práce),
  - pravomoc je kritériem toho, zda vykonavatel veřejné správy má nebo nemá oprávnění vydávat právní akty nebo činit jiné vrchnostenské úkony.
  - postavení vykonavatelů v konkrétní organizační soustavě veřejné správy umožňuje určit jejich vzájemné vztahy, které mohou být subordinační, koordinační nebo subsidiární.“<sup>40</sup>

Výkon státní správy v České republice může být přímý i nepřímý, což je dalším kritériem organizačního uspořádání veřejné správy. V případě přímého výkonu státní správy tuto správu vykonávají správní úřady jako organizační složky bez subjektivity. V případě nepřímého výkonu státní správy se jedná o tzv. přenesenou působnost, tj. výkon státní správy je ze zákona nebo rozhodnutím na základě zákona delegován na subjekty veřejné správy, kterými

---

<sup>40</sup> HENDRYCH, 2007

jsou převážně kraje a obce nebo např. veřejné vysoké školy, autorizované zkušebny a další.

### **3.2 Veřejná správa v České republice – její nositelé a vykonavatelé**

Rozlišení nositelů a vykonavatelů z hlediska výkonu veřejné správy je nezbytné pro určení, kdo je daný úkol oprávněn jménem nositele vykonávat a za nositele jednat. Za výkon veřejné správy v České republice je vždy odpovědný ve stanoveném rozsahu její nositel. „Nositeli veřejné správy v tomto smyslu jsou v České republice stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví ústava nebo zákon. To znamená, že stát vždy – a další osoby jen stanoví-li tak ústava nebo zákon – jsou nositeli veřejné správy s právy a povinnostmi s tím souvisejícími.

Základní členění české veřejné správy spočívá na rozlišení veřejné správy:

- vykonávané státem (státní správa),
- vykonávané jinými subjekty jako nositeli veřejné správy na základě zákonné delegace.

Podle tohoto základního schématu mohou být nositeli veřejné správy v ČR:

- stát,
- veřejnoprávní korporace, a to územní, osobní nebo věcné,
- veřejné ústavy a podniky,
- fyzické a právnické osoby soukromého práva.<sup>41</sup> (Hendrych, 2007, s. 117)

---

<sup>41</sup> HENDRYCH, 2007

Orgány (fyzické osoby, příp. kolektivy), které jsou oprávněné za nositele jeho jménem jednat, jsou označovány za vykonavatele veřejné správy. Nositelé veřejné správy plní prostřednictvím vykonavatelů své úkoly. Vykonavateli jsou v rámci české veřejné správy, z organizačního pojetí pojmu, správní úřady např. ministerstva.

Hendrych (2007, s. 118) problematiku vykonavatelů české veřejné správy upravuje takto „Za úřad se považuje každá trvalá organizační jednotka, která je zřízena k tomu, aby plnila veřejné úkoly a která není právnickou osobou, nýbrž toliko organizační složkou právnické osoby (např. stát – ministerstvo). Úřad není v tomto smyslu spojován s konkrétními osobami, které obstarávají agendu úřadu. Úřad existuje bez ohledu na vnitřní personální proměny. To je právě znak trvalosti, neboť nezáleží na tom, která jmenovitě určená osoba ve věci činí nějaké opatření, ale zda tak činí jako orgán, či jinak kompetentní osoba v rámci působnosti úřadu.“<sup>42</sup> Správnímu úřadu musí být postavení správního úřadu zákonem přiznáno.

### **3.3 Nejvyšší orgány moci výkonné v České republice**

V České republice jsou za nejvyšší orgány státní moci výkonné označeny Hlava státu (prezident republiky) a Vláda České republiky.

#### **Prezident České republiky**

Na společné schůzi obou komor Parlamentu České republiky (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a Senát ČR) je prezident do své funkce volen. V současné době je stále ještě prezident do funkce volen formou nepřímé volby, ale přímá volba prezidenta již prošla vládou a čeká na schválení oběma komorami Parlamentu ČR (první předpokládaná přímá volba prezidenta by mohla, v případě schválení Parlamentem, proběhnout v roce 2013). Prezident

---

<sup>42</sup> HENDRYCH, 2007

se svého úřadu ujímá složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Tento slib je skládán na společné schůzi obou parlamentních komor. Složením slibu zahajuje prezident své pětileté volební období. Každý občan, splní-li podmínky volitelnosti do Senátu České republiky, se může stát prezidentem. Prezident však nemůže být zvolen více jak dvakrát za sebou. Pravomoci prezidenta a jeho další úkoly jsou zveřejněny mj. na portálu veřejné správy:

„Pravomoci prezidenta:

- jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi,
- svolává zasedání Poslanecké sněmovny,
- rozpouští Poslaneckou sněmovnu,
- pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády,
- jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy,
- jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,
- odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazuje odsouzení,
- má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního,
- podepisuje zákony,
- jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu,
- jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.

Další úlohy prezidenta:

- zastupuje stát navenek,
- sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy,
- je vrchním velitelem ozbrojených sil,
- přijímá vedoucí zastupitelských misí,
- pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí,
- vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu,
- jmenuje a povyšuje generály,
- propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán,
- jmenuje soudce,
- má právo udělovat amnestii.

Prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon.<sup>43</sup>

### Vláda České republiky

Postavení a činnost vlády, jakožto vrcholného orgánu moci výkonné, upravuje zejména ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a to v čl. 67-80. Některé otázky týkající se činnosti vlády jsou upraveny ústavním zákonem č. 110/01998 Sb., o bezpečnosti České republiky (ve znění ústavního zákona 300/2000 Sb.).

---

<sup>43</sup> [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/708/\\_s.155/7205?docid=208](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/708/_s.155/7205?docid=208) [cit. 2011-11-05]



Vládu tvoří jednotliví členové vlády, tj. předseda vlády, místopředsedové vlády a ministři. Vláda má celostátní územní působnost a zároveň všeobecnou působnost věcnou. Činnost vlády směřující k dosahování konkrétních cílů je organizována předsedou vlády, který vystupuje jejím jménem navenek. Předseda vlády také mj. řídí schůze vlády a vykonává další činnosti, které mu jsou svěřené ústavou nebo na základě zákona.

Vláda České republiky je kolegiálním orgánem, tj. rozhoduje ve sboru formou usnesení. K přijetí usnesení je zapotřebí, aby mu svůj hlas dala nadpoloviční většina všech členů vlády. Problematiku usnesení vlády připomíná Sládeček (2005, s. 211). „Vzhledem k tomu, že vláda jako kolektivní orgán může rozhodovat pouze ve sboru, prakticky jediný způsob uskutečňování svého oprávnění řídit veřejnou správu spočívá právě v přijímání usnesení vlády. Jednotlivá usnesení mohou mít různý význam a právní důsledky právě proto, že se jedná o jediný prostředek, jak vláda může projevit svou vůli navenek. Vlastní usnesení je zpravidla stručné, většinou se schvaluje nějaký dokument (materiál) či akt připojený v příloze (přílohy neobsahují zřejmě toliko jmenovací akty). Obecně lze říci, že samotné usnesení nemá a nemůže mít obecně závazné účinky (jako kupř. právní předpis), jde o akt interního charakteru, závazný jen pro podřízené subjekty, pokud se ovšem usnesením vlády neschvaluje návrh právního předpisu obsažený v příloze, tj. nařízení vlády. Může se tak jednat např. o usnesení vlády, kterým se schvaluje:

1. vydání interního normativního aktu (směrnice) vlády (srov. např. legislativní pravidla vlády),
2. individuální právní akt, tj. např. jmenování do funkce nebo odvolání z funkce (např. jmenování do funkce vedoucího Úřadu pro průmyslové vlastnictví),
3. vládní návrh zákona, kterým vláda využívá právo zákonodárné iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy),

4. vyjádření vlády k návrhu zákona (který nepředložila vláda), (čl. 44 odst. 1 Ústavy),
5. program vlády nebo žádost o vyslovení důvěry apod.

Z hlediska právních účinků je patrně nejdůležitější schválení usnesení o vydání nařízení vlády. Nařízení vlády se vydává k provedení zákona v jeho mezích (čl. 78 Ústavy), tj. *secundum et intra legem*. Jde o odvozený, podzákoný právní předpis, obecně závazné pravidlo chování, pramen českého práva, k jehož vydání není třeba speciálního zmocnění v zákoně, neboť zmocnění obsahuje již samotná Ústava.<sup>44</sup> Nařízení je nejdůležitějším externím aktem vlády a je podepisováno předsedou vlády a resortně příslušným ministrem.

Ve spojení veřejná správa a vláda, zastává vláda ze zákona tyto funkce: funkci řídicí, funkci koordinační a funkci kontrolní. „Svou řídicí činnost uplatňuje vláda toliko vůči přímým nebo nepřímým vykonavatelům státní správy. V ostatních případech usměrňuje činnost nepodřízených nositelů veřejné správy (např. obcí, krajů, vysokých škol) především vydáváním nařízení, vládní politikou (zejména finanční), koordinačními poradami apod.“<sup>45</sup> (Hendrych, 2007, s. 121)

#### Úřad vlády České republiky

Shrnutí podstatných informací k postavení a činnosti Úřadu vlády předkládá Hendrych (2007, s. 122). „Administrativu a odborné poradenství a ostatní služby spojené s výkonem činnosti vlády zabezpečuje Úřad vlády. Tento úřad zabezpečuje také činnost různých pomocných sborů, které vykonávají pro vládu činnost konzultativní, iniciativní nebo koordinační. Vláda je může zřídit svým rozhodnutím nebo iniciovat jejich zřízení zákonem (např. Legislativní rada vlády České republiky). Úřad vlády je však také ústředním správním úřadem,

---

<sup>44</sup> SLÁDEČEK, 2005

<sup>45</sup> HENDRYCH, 2007

neboť vykonává státní správu ve věcech služebních. Platí pro něj proto též všechno to, co o jiných ústředních správních úřadech.“<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> HENDRYCH, 2007

## 4. STÁTNÍ SPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE A JEJÍ PŘÍMÍ VYKONAVATELÉ

Za přímé vykonavatele české státní správy označujeme ministerstva, jiné správní úřady s celostátní působností, veřejné sbory a za přímé vykonavatele státní správy lze označit i správní úřady mimo soustavu státní správy a územní odborné správní úřady. Jednotliví přímí vykonavatelé jsou v rámci diplomové práce detailně jednotlivě popsáni v následujících podkapitolách.

### 4.1 Ministerstva

Ministerstvo, jakožto ústřední orgán státní správy lze zřídit jedině zákonem. „Právní postavení ústředních orgánů státní správy je v současné době upraveno v návaznosti na ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.“<sup>47</sup> (Průcha, 2007, s. 166) Každé ministerstvo, jako monokratický orgán státní správy, má ve svém čele ministra, který je členem vlády a za chod svěřeného ministerstva je ze své funkce odpovědný vrcholnému ústřednímu orgánu státní správy – vládě. „Vláda se skládá z předsedy, místopředsedů a jednotlivých ministrů vlády. Funkce člena vlády je neslučitelná s funkcí člena Ústavního soudu, mimoto člen vlády nesmí vykonávat ani další činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce.“<sup>48</sup> (Průcha, 2007, s. 166) K postavení a činnosti ministerstev zmiňuje Sládeček (2005, s. 215) následující „Ministerstvo je obvykle charakterizováno jako monokratický státní orgán, ústřední správní úřad s dílčí věcnou a územně celostátní působností, který je tzv. organizační složkou státu, a nikoli právnickou osobou (srov. ust. § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Pokud

---

<sup>47</sup> PRŮCHA, 2007

<sup>48</sup> PRŮCHA, 2007

jde o jednotlivé složky pravomoci správního úřadu, ministerstva vykonávají nařizovací činnost. Mohou – obdobně jako vláda – avšak za zpřísněných podmínek, vydávat právní předpisy, a to pouze na základě (konkrétního) zákona, v jeho mezích a jsou-li k tomu zákonem (výslovně) zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy).<sup>49</sup> V současnosti máme v České republice zřízeno 14 ministerstev, kterými jsou:

1. Ministerstvo dopravy
2. Ministerstvo financí
3. Ministerstvo kultury
4. Ministerstvo obrany
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí
6. Ministerstvo pro místní rozvoj
7. Ministerstvo průmyslu a obchodu
8. Ministerstvo spravedlnosti
9. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
10. Ministerstvo vnitra
11. Ministerstvo zahraničních věcí
12. Ministerstvo zdravotnictví
13. Ministerstvo zemědělství
14. Ministerstvo životního prostředí

---

<sup>49</sup> SLÁDEČEK, 2005

#### **4.1.1 Ministerstvo dopravy**

Ministerstvo dopravy patří mezi ústřední orgány státní správy. Zabývá se problematikou dopravy a je odpovědné za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy. V rozsahu své působnosti odpovídá i za uskutečňování státní politiky v oblasti dopravy. Ministerstvo dopravy České republiky sídlí v Praze – nábř. L. Svobody 1222/12 a současnými ministrem dopravy je Mgr. Pavel Dobeš.

#### **4.1.2 Ministerstvo financí**

Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy pro oblast státního rozpočtu republiky. Dalšími úkoly, které spadají do kompetence ministerstva financí, jsou státní závěrečný účet, státní pokladna, finanční trh a ochrana zájmů spotřebitelů na finančním trhu, avšak mimo dohledu nad finančním trhem, který spadá do působnosti České národní banky. Dále pak oblast daní, poplatků a cla, finančního hospodaření a finanční kontroly, přezkumu hospodaření územních samosprávných celků, oblast účetnictví, auditů, daňového poradenství, věcí devizových, tj. i otázek pohledávek a závazků České republiky vůči zahraničí, ochrany zahraničních investic. Ministerstvo financí spravuje také oblast tombol, loterií, hospodaření s majetkem státu, privatizace majetku státu a příspěvky ke stavebnímu spoření, státní příspěvky na penzijní připojištění a další. Mj. toto ministerstvo také zajišťuje členství v mezinárodních finančních institucích a finančních orgánech. Ministerstvo financí České republiky sídlí v Praze – Letenská 15 a současnými ministrem financí je Ing. Miroslav Kalousek.

#### **4.1.3 Ministerstvo kultury**

Ministerstvo kultury je také ústředním orgánem státní správy. Do jeho gesce patří umění, kulturně výchovná činnost a kulturní památky, dále pak věci církví a náboženských společností, věci tisku a vydávání neperiodického tisku i

dalších jiných informačních prostředků. Ministerstvo kultury je i ústředním orgánem pro rozhlasové a televizní vysílání, pro provádění autorského zákona a také pro výrobu a obchod týkající se oblasti kultury. Ministerstvo kultury České republiky sídlí v Praze – Maltézské náměstí 1 a současným ministrem kultury je MUDr. Jiří Besser.

#### **4.1.4 Ministerstvo obrany**

Do kompetence ministerstva obrany spadá především zabezpečování obrany státu, řízení Armády České republiky a správa vojenských újezdů. Ministerstvo obrany zpracovává koncepci operační přípravy státního území, podílí se přípravě a zpracování návrhu vojenské obranné politiky České republiky a navrhuje opatření potřebná k zajištění obrany státu. Také koordinuje činnost jednotlivých dotčených orgánů v oblasti obrany státu při přípravě k obraně, řídí Vojenské zpravodajství a je odpovědné za zabezpečení nedotknutelnosti vzdušného prostoru státu. Dalšími úkoly zabezpečovanými tímto ministerstvem jsou vykonávání státního dozoru nad radiační ochranou ve vojenských objektech, opatření k mobilizaci armády, evidence věcných prostředků, aj. Ministerstvo obrany České republiky sídlí v Praze – Tychonova 1 a současným ministrem obrany je RNDr. Alexandr Vondra.

#### **4.1.5 Ministerstvo práce a sociálních věcí**

V působnosti tohoto ústředního správního orgánu jsou zejména pracovněprávní vztahy společně s bezpečností práce, zaměstnanost, rekvalifikace a kolektivní vyjednávání. Další spravovanou problematikou je problematika mezd a jiných odměn za práci, otázky důchodového zabezpečení, nemocenského a úrazového pojištění, sociální péče, péče o pracovní podmínky žen a mladistvých a v neposlední řadě i právní ochrana mateřství, péče o rodinu a děti a péče o občany potřebující zvláštní pomoc. Ministerstvo práce a

sociálních věcí České republiky sídlí v Praze – Na Poříčním právu 1/376 a současným ministrem práce a sociálních věcí je Dr. Ing. Jaromír Drábek.

#### **4.1.6 Ministerstvo pro místní rozvoj**

Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto ústřední orgán státní správy má odpovědnost za oblasti regionální politiky, politiky bydlení a rozvoje domovního a bytového fondu, nájmy bytů a nebytových prostor, územní plánování, stavební řád, otázky vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a také pohřebnictví. Toto ministerstvo také spravuje finanční prostředky, které jsou určeny k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky a financování těchto činností koordinuje. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky sídlí v Praze – Staroměstské náměstí 6 a současným ministrem pro místní rozvoj je Ing. Kamil Jankovský.

#### **4.1.7 Ministerstvo průmyslu a obchodu**

Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústřední správním orgánem pro oblast státní průmyslové politiky, obchodní politiky, zahraničně-ekonomické politiky, tvorby jednotné surovinové politiky a využívání nerostného bohatství, dále pak pro oblast energetiky, teplárenství, plynárenství, těžby, úpravy a zušlechťování ropy a zemního plynu, tuhých paliv, aj. Ústředním orgánem je i pro jednotlivé průmysly např. průmysl chemický a zpracování ropy gumárenský a plastikářský, skelný a keramický, textilní a oděvní, kožedělný a polygrafický, papírenský a celulózy, dřevozpracující a další. Spravuje také komoditní burzy s výjimkou burz spadajících do působnosti Ministerstva zemědělství a koordinuje zahraničněobchodní politiku České republiky ve vztahu k jednotlivým státům, zabezpečuje sjednávání dvoustranných a mnohostranných obchodních a ekonomických dohod. Kromě jiného toto ministerstvo také řídí puncovníctví a zkoušení drahých kovů. Jeho podřízenými subjekty jsou Česká energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, Puncovní úřad a Licenční úřad.



Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky sídlí v Praze – Na Františku 32 a současným ministrem průmyslu a obchodu je MUDr. Martin Kuba.

#### **4.1.8 Ministerstvo spravedlnosti**

Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro oblast soudnictví, státního zastupitelství, vězeňství a pro oblast mediace a probace. Ministerstvo spravedlnosti je oprávněno vystavovat právní posudky k úvěrovým i garančním dohodám, pokud je jednou ze smluvních stran Česká republika a zastupuje Českou republiku při vyřizování stížností na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jeho podřízenou složkou je Vězeňská služba České republiky. Ministerstvo spravedlnosti České republiky sídlí v Praze – Vyšehradská 16 a současným ministrem spravedlnosti je JUDr. Jiří Pospíšil.

#### **4.1.9 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy spravuje, z pohledu ústředního orgánu státní správy, oblast předškolních zařízení, školských zařízení, základních škol, středních škol a vysokých škol. Dále se zabývá vědní politikou, výzkumem a vývojem v této oblasti, a to včetně mezinárodní spolupráce, vědeckými hodnotami, reprezentací státu a koordinuje i činnosti ostatních správních úřadů a profesních komor v oblastech systému uznávání odborných kvalifikací a získávání kvalifikací v rámci systému dalšího vzdělávání. Jeho podřízeným orgánem je Česká školní inspekce. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky sídlí v Praze – Karmelitská 7 a současným ministrem školství, mládeže a tělovýchovy je Mgr. Josef Dobeš.

#### **4.1.10 Ministerstvo vnitra**

Ministerstvo vnitra je také ústředním správním orgánem. Zabývá se problematikou z okruhu vnitřních věcí (veřejný pořádek a bezpečnost), dále především plynulost a bezpečnost silničního provozu, jména a příjmení, matriky, státní občanství vč. občanských průkazů, hlášení pobytu, evidence obyvatel, rodná čísla, shromažďovací a sdružovací právo. Dalšími oblastmi působnosti tohoto ministerstva jsou veřejné sbírky, archivnictví, zbraně a střelivo, požární ochrana, cestovní doklady, volby a mnoho jiných. Kromě zajišťování komunikačních sítí pro Policii České republiky, složky integrovaného záchranného systému a územní orgány státní správy zajišťuje i spolupráci s mezinárodní organizací Interpol. Ministerstvo vnitra České republiky sídlí v Praze – Nad Štolou 3 a současným ministrem vnitra je Jan Kubice.

#### **4.1.11 Ministerstvo zahraničních věcí**

Toto ministerstvo je ústředním orgánem státní správy pro zahraniční politiku, koncepci a koordinaci zahraniční rozvojové pomoci, koordinaci vnějších ekonomických vztahů, sjednávání mezinárodních sankcí a koordinaci postojů státu k nim. Zabezpečuje vztahy České republiky navenek a koordinuje aktivity dvoustranné a mnohostranné spolupráce, vyjma věcí, které náležejí do kompetence Ministerstva spravedlnosti. Dalšími plněnými úkoly jsou např. koordinace a zabezpečení přípravy, sjednávání a vnitrostátního projednání mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, zajištění přípravy pracovníků pro výkon zahraničních služeb, aj. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky sídlí v Praze – Loretánské nám. 5 a současným ministrem zahraničních věcí je Karel Schwarzenberg.

#### **4.1.12 Ministerstvo zdravotnictví**

Ministerstvo zdravotnictví odpovídá z pozice ústředního orgánu státní správy za zdravotní péči, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, jednotlivá zdravotnická zařízení v přímé řídicí působnosti. V jeho kompetenci je i problematika zacházení s návykovými látkami, přípravky, ochrana a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění, a další. Ministerstvo zdravotnictví České republiky sídlí v Praze – Palackého nám. 4 a současným ministrem zdravotnictví je doc. MUDr. Leoš Heger, CSc.

#### **4.1.13 Ministerstvo zemědělství**

V gesci ministerstva zemědělství je především zemědělství, vodní hospodářství, ochrana vodních zdrojů a ochrana jakosti povrchových a podzemních vod, potravinářský průmysl a je ústředním orgánem i pro státní správy lesů, myslivosti a rybářství a ve věcech veterinární péče, rostlinolékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrudám rostlin a plemen zvířat. Je řídicím orgánem Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Státní veterinární správy České republiky, Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a České plemenářské inspekce. Ministerstvo zemědělství České republiky sídlí v Praze – Těšnov 65/17 a současným ministrem zemědělství je Ing Petr Bendl.

#### **4.1.14 Ministerstvo životního prostředí**

Ministerstvo životního prostředí je označováno za orgán vrchního státního dozoru v souvislosti s věcmi týkajícími se životního prostředí. Je také ústředním správním orgánem pro problematiku ochrany přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod,

jakož i ochranu ovzduší, přírody a krajiny. Dalšími věcmi spadajícími do kompetence tohoto ministerstva jsou např. provozování zoologických zahrad, ochrana horninového prostředí a nerostných zdrojů, odpadové hospodářství a také posuzování vlivů činností a důsledků těchto činností na životní prostředí. Podřízenými složkami ministerstva jsou Česká inspekce životního prostředí a Český hydrometeorologický ústav. Ministerstvo životního prostředí České republiky sídlí v Praze – Vršovická 1442/65 a současným ministrem životního prostředí je Mgr. Tomáš Chalupa.

## **4.2 Jiné orgány státní správy s celostátní působností**

Celostátní působnost mohou mít kromě ústředních správních úřadů i jiné orgány státní správy a tyto orgány lze dělit do dvou skupin. První skupinou jsou správní úřady s celostátní působností přímo řízené vládou a druhou skupinou jsou správní úřady s celostátní působností, které jsou řízené některým ministerstvem.

### **Správní úřady s celostátní působností přímo řízené vládou**

Odlišnost správních úřadů s celostátní působností přímo řízených vládou od ministerstev spočívá především v tom, že nejsou řízeny ministrem a neřídí je ani jiný člen vlády. Působnost těchto úřadů je na rozdíl od ministerstev omezená resp. užší a její zaměření je zejména na odborně technickou problematiku. Úřady tohoto typu jsou oprávněny vydávat i právní předpisy. Taxativní výčet správních úřadů s celostátní působností, které jsou řízeny přímo vládou, je uveden v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jako příklad lze uvést úřady viz níže.

## Český statistický úřad

Český statistický úřad je zaměřen na výkon státní statistické služby a vykonávání této služby je upraveno zákonem a jinými právními předpisy. Pro tvorbu statistických informací je nezbytné, aby byl Český statistický úřad nezávislý. Při získávání údajů relevantních pro jeho činnost, dále pak i při jejich zpracování a vyhodnocování statistických informací, musí tento úřad postupovat způsobem, který vylučuje narušení objektivit informací a následné omezení či zkreslení zveřejňovaných údajů.

## Energetický regulační úřad

Náplní Energetického regulačního úřadu je výkon regulace v oblasti energetiky. Mezi hlavní úkoly tohoto správního úřadu patří především podpora hospodářské soutěže a podpora využívání obnovitelných i druhotných zdrojů energie, dále ochrana zájmů spotřebitelů v oblastech odvětví energetiky bez možnosti konkurence.

## **Správní úřady s celostátní působností řízené některým ministerstvem**

Správní úřady s celostátní působností, které řídí některé z ministerstev, se liší od správních úřadů s celostátní působností řízených vládou tím, že tyto úřady nejsou oprávněny vydávat právní předpisy. Tyto úřady „plní důležité správní a kontrolní funkce v oblasti sociální péče, na úseku celnictví, daní a poplatků, ochrany životního prostředí, obchodu, potravinářského průmyslu, ochrany lesů a vod nebo regulátorů v oblasti cen, telekomunikací, energetiky, dopravy apod.“<sup>50</sup> (Hendrych, 2007, s. 124) Úřady, které je možné zařadit do této skupiny, jsou např. Česká obchodní inspekce, Český telekomunikační úřad, Státní veterinární správa nebo Puncovní úřad.

---

<sup>50</sup> HENDRYCH, 2007

### 4.3 Veřejné sbory

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů rozumí bezpečnostním sborem Policii České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správu České republiky, Vězeňskou službu České republiky, Bezpečnostní informační službu a Úřad pro zahraniční styky a informace. I přesto, že vojenská policie, vojenské zpravodajství a obecní (městská) policie nejsou v tomto zákoně uvedeny jako veřejné sbory, vzhledem k jejich veřejnoprávnímu charakteru je lze za veřejné sbory také označit.

#### Policie České republiky

Policie České republiky je orgánem s celostátní územní působností. Je řízena a podřízena Ministerstvu vnitra České republiky a je možné ji členit na Policejní prezidium, v jehož čele stojí policejní prezident, dále na útvary, které mají celostátní působnost, jednotlivá krajská ředitelství a útvary zřízené v jejich rámci. Posláním policie je služba veřejnosti. Hlavními úkoly, které má policie plnit, jsou ochrana bezpečnosti osob a majetku, ochrana veřejného pořádku a také předcházení tj. prevence trestné činnosti.

#### Hasičský záchranný sbor České republiky

Funkci Hasičského záchranného sboru České republiky popisuje Sládeček (2005, s. 224) „Hasičský záchranný sbor České republiky je charakterizován jako sbor, jehož úkolem je chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytnout účinnou pomoc i při mimořádných událostech. Tvoří ho Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru, které je součástí Ministerstva vnitra, hasičské záchranné sbory krajů, střední odborná škola požární ochrany a vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku-Místku. Pokud zvláštní zákon stanoví působnost Ministerstva vnitra, vykonává ji Generální ředitelství. Hasičský záchranný sbor je řízen Generálním ředitelstvím

Hasičského záchranného sboru v čele s generálním ředitelem. Úkoly sboru plní příslušníci Hasičského záchranného sboru (ve služebním poměru)<sup>51</sup>.

### Celní správa České republiky

Celní správa České republiky je bezpečnostním sborem i soustavou celních orgánů. Hlavními úkoly celní správy jsou ochrana a regulace českého trhu výběrem cla z importovaného zboží a zároveň výkon dohledu nad zbožím z hlediska nezávadnosti pro životy či zdraví lidí, zvířat i rostlin. V čele celní správy je generální ředitel Generálního ředitelství cel, které je správním úřadem pro oblast celnictví s celostátní působností. Dalšími složkami celní správy jsou celní ředitelství a celní úřady.

### Vězeňská služba České republiky

Vězeňská služba je zároveň ozbrojeným bezpečnostním sborem i správním úřadem. Hlavním úkolem vězeňské služby je řádné zajištění nejen výkonu vazby, ale i výkonu trestu odnětí svobody a také zajištění bezpečnosti a pořádku v budovách soudu. Dalšími úkoly, které vězeňská služba vykonává, jsou ostraha věznic i detenčních ústavů, ostraha vězňů vč. jejich předvedení a eskorty a výzkum v oboru penologie. V čele této složky stojí generální ředitel Vězeňské služby České republiky.

### Bezpečnostní informační služba

Fungování Bezpečnostní informační služby české republiky je upraveno zákonem č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě a okruh činností je vymezen zákonem č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Bezpečnostní informační služba je ozbrojená zpravodajská instituce

---

<sup>51</sup> SLÁDEČEK, 2005

České republiky a její příslušníci jsou ve služebním poměru. Záležitosti, kterými se Bezpečnostní informační služba zabývá, jsou např. terorismus, ochrana ekonomických zájmů státu, kontrašpionáž, šíření zbraní hromadného ničení, extremismus, aj.

#### Úřad pro zahraniční styky a informace

Úřad pro zahraniční styky a informace je civilní zpravodajskou službou, v jehož čele stojí ředitel a působnost tohoto úřadu je upravena zákonem č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Úkolem úřadu je zabezpečení zpravodajských informací ze zahraničí, které jsou důležité pro bezpečnost České republiky a také pro ochranu zahraničně politických příp. ekonomických zájmů státu. Tyto informace pak dále vyhodnocuje.

#### **4.4 Správní úřady stojící mimo soustavu státní správy**

Mezi správní úřady stojící mimo soustavu státní správy řadíme Úřad pro ochranu osobních údajů, postavení a činnost tohoto úřadu je upraveno zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů a dále Radu České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, postavení a činnost upravuje zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Přestože tyto úřady vykonávají státní správu a jsou organizačními složkami státu, jsou nezávislé. Finance na jejich provoz jdou ze státního rozpočtu, neboť i tyto úřady mají svoji vlastní rozpočtovou kapitolu. Ze své činnosti nejsou odpovědné vládě, ministerstvu ani ostatním správním úřadům. Působnost těchto úřadů zmiňuje Hendrych (2007, s. 125). „Ve své působnosti mají činnost dozorovou a rozhodovací s možností ukládat sankce, zejména pokud jde o ochranu práv občanů nebo zabezpečení kontrolních a rozhodovacích funkcí vůči subjektům



provozujícím rozhlasová a televizní zařízení.“<sup>52</sup> Postavení a činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů popisuje Sládeček (2005, s. 232) takto „Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) byl zřízen poměrně nedávno. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů uvádí, že jsou Úřadu svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů v rozsahu stanoveném (tímto) zákonem. Mezi jinými ústředními správními úřady v komp. zákoně vypočten není, a to právě z důvodů svého nezávislého postavení, které je v zákoně potvrzeno. Zákon Úřad výslovně charakterizuje jako nezávislý orgán, který ve své činnosti vystupuje nezávisle a řídí se pouze zákony a jinými právními předpisy, přičemž do jeho činnosti lze zasahovat jen na základě zákona. Činnost úřadu je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.“<sup>53</sup> Radu pro rozhlasové a televizní vysílání a její postavení zmiňuje Sládeček (2005, s. 231). „Zcela specifické postavení mimo organizační strukturu státní správy a vliv vlády zaujímá Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“). Sídlí v Praze a zákonem je označena jako správní úřad, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání. Není vypočtena mezi jinými ústředními správními úřady, je tedy „pouhým“ správním úřadem s celostátní působností, což potvrdila i judikatura.“<sup>54</sup>

Dalším ze skupiny těchto správních úřadů je Nejvyšší kontrolní úřad, který je nezávislým orgánem vykonávajícím kontrolu hospodaření s majetkem státu a kontrolu plnění státního rozpočtu. Jeho existence je stanovena přímo ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky a jeho postavení, působnost a organizační struktura je dále upravena zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. V rámci nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu musejí být eliminovány i politické vlivy, které by se ho mohly dotýkat. V čele Nejvyššího kontrolního úřadu stojí prezident, který je do své funkce jmenován prezidentem republiky, a to na návrh Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. „NKÚ lze kvalifikovat jako správní úřad v širším smyslu, neboť jeho formy činnosti i předmět kontroly tomu nasvědčují. Na druhé straně lze

---

<sup>52</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>53</sup> SLÁDEČEK, 2005

<sup>54</sup> SLÁDEČEK, 2005

oprávněně tento úřad pokládat za státní orgán soudcovského typu nebo také za orgán zákonodárného typu sui generis.“<sup>55</sup> (Hendrych, 2007, s. 125)

#### **4.5 Územní odborné správní úřady**

Tyto správní úřady jsou vykonavatelem státní správy a tuto vykonávají přímo, avšak mají omezenou věcnou a často i územní působnost, proto je lze označit za jakýsi zvláštní druh správních úřadů. Vzhledem k povaze věcné působnosti územně odborných správních úřadů, realizují svoji činnost ve zvláštních územních obvodech např. výkon celní správy, báňské správy, plavební správy či finanční ředitelství. Pravomoci jednotlivých územních odborných správních úřadů jsou stanoveny zákonem a zákon stanoví i vůči komu mohou tyto pravomoci uplatňovat. Jedná se zejména o pravomoc k vydávání správních aktů, výkonu dozorčí a kontrolní činnosti, vybírání poplatků nebo ukládání pokut. Tyto úřady nemají pravomoc vydávat právní předpisy.

---

<sup>55</sup> HENDRYCH, 2007

## 5. MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ A JEHO PERSONÁLNÍ POLITIKA

Ministerstvo zahraničních věcí bylo v nedávné minulosti společně s dalšími orgány státní správy nuceno přistoupit ke škrtnům ve svém rozpočtu (kapitola 306) z důvodu rozhodnutí vlády o nutnosti snížení prostředků na mzdy státních zaměstnanců o 10%. Vzhledem ke skutečnosti, že ministerstvo zahraničních věcí disponovalo už před úspornými opatřeními jedněmi z nejnižších finančních prostředků určených na mzdy v rámci celé ústřední státní správy, nebylo možné dále snižovat již tak nízké mzdy zaměstnanců ministerstva. Ministerstvo zahraničí (aby dodrželo vládní pokyn) přistoupilo k úspoře financí formou reorganizace ministerstva. Tato reorganizace s sebou přinesla i propouštění velké části úředníků a přerozdělení jejich agend na zaměstnance, kteří propuštění nebyli a vyhlášení tzv. „stop stavu“.

Reorganizace ministerstva zahraničí proběhla, vzhledem k časové tísní, velmi náhle. Ministerstvo nemělo dostatek času na její přípravu a i informovanost zaměstnanců byla v začátcích omezená. Ovšem i přes problém časové tísně ministerstvo tuto situaci zvládlo. Útvar generálního sekretáře společně s personálním odborem vydal několik pokynů týkajících se reorganizace vč. pokynů pro vedoucí jednotlivých odborů, jakým způsobem mají informovat své zaměstnance o zamýšlených krocích ministerstva. Ministerstvo díky tomu během krátké chvíle dosáhlo jednotné strategie, která byla uplatněna všemi vedoucími pracovníky a nedocházelo tedy ke spekulacím a následným mystifikacím zaměstnanců.

Dle současných vládních kroků se dá očekávat, že v následujícím roce 2012 budou opět vydány pokyny k nutnosti úspor finančních prostředků státního rozpočtu. Lze tedy předpokládat, že pokud by k takovéto situaci došlo, bude ministerstvo zahraničí postupovat stejným způsobem, jako v rámci první reorganizace, která byla z personálního hlediska zajištěna výborně.

Zásadní problém ministerstva zahraničí sahá však do minulosti. Je to problém neustále se obměňující organizační struktury ministerstva. Tyto změny jsou z velké části závislé na změnách ve vládě. S příchodem nového ministra zahraničí dochází téměř vždy i k obměně náměstků ministra, případně i vrchních ředitelů. Tyto personální změny jsou očekávatelné, neboť každý z ministrů chce mít v přímé podřízenosti tým lidí, kterým důvěřuje a řídit úřad dle své vlastní vize. Toto ve výsledku přináší i změny v organizaci ministerstva např. přesuny jednotlivých odborů pod jiné nadřízené pracovníky, rozdělení či sloučení odborů apod. Bohužel, v případě ministerstva zahraničních věcí, dochází k těmto změnám častěji a to v souvislosti s vysláním zaměstnanců na zastupitelské úřady České republiky v zahraničí. Lze tedy konstatovat, že ke změnám v organizační struktuře ministerstva dochází i více než jedenkrát ročně. Toto s sebou ovšem přináší nemalé finanční náklady. Finanční zatížení způsobují nejen změny vizitek, štítků a úprava webových stránek, ale především výměna zařízení kancelářských prostor vč. podlahových krytin při stěhování odborů nebo při změně vedoucího odboru. Tyto změny jsou velice neekonomické a mnohdy i zbytečné. Řešením (v souvislosti s vybavením kanceláří) by mohlo být sjednocení druhu nakupovaného movitého majetku sloužícího k tomuto účelu. V průběhu několika let (po konci životnosti každého ze stávajících kusů zařízení) by bylo vybavení kancelářských prostor sjednoceno v rámci celého ministerstva resp. Černínského paláce, Toskánské paláce a budovy v Rytířské ulici a tímto by se zamezilo vícenákladům souvisejícím s obměnami kancelářského vybavení dle potřeb konkrétních zaměstnanců.

Personální systém ministerstva zahraničí je v celé státní správě jedinečný. Toto souvisí především s vysláními zaměstnanců na zahraniční mise. Střídání pracovníků probíhá v návaznosti na výběrová řízení vždy jednou ročně a nikdy se netýká všech zaměstnanců na všech zastupitelských úřadech zároveň. Dochází tedy k tomu, že v ústředí ministerstva a i na jednotlivých zastupitelských úřadech nejsou na konkrétních pracovních místech stále stejní pracovníci. Výhodou tohoto systému je, že každý z pracovníků ministerstva zahraničních věcí je schopen vykonávat více funkcí a rychle se adaptovat na

nové pracovní zařazení. Přínosem je nový pohled na danou problematiku. Nevýhodou tohoto systému ovšem je, že není dostatečně propracován systém odborné přípravy zaměstnanců pro konkrétní pozice. I přes velkou snahu personálního odboru stále ještě dochází k situacím, že je prioritní záležitostí neprodleně zaplnit uvolněné pracovní místo v zahraničí a z ústředí je vyslán pracovník, který neměl dostatek času zaškolit nejen sebe na pozici v zahraničí ale ani svého nástupce na svoji stávající pozici v ústředí. To vede k dočasnému snížení výkonu tohoto pracovníka na novém pracovním místě. Situace ministerstva není v tomto ohledu jednoduchá a v návaznosti na současné časté změny ve Vládě České republiky není její řešení, převážně z finančního hlediska, ani reálné.

## **6. MINISTERSTVO VNITRA A JEHO PERSONÁLNÍ POLITIKA SE ZAMĚŘENÍM NA POLICII ČESKÉ REPUBLIKY**

Otázky problematiky personální politiky Policie ČR jsou v současné době poměrně často diskutovaným jevem. Občané České republiky mají oprávněné obavy z toho, co bude následovat po úsporných krocích vlády právě v souvislosti s Policií České republiky. Hrozí České republice oslabení ochrany veřejného pořádku? Je důvod se začít obávat o svoje životy, zdraví či majetek při nedostatku policistů v ulicích?

V kontextu ekonomické krize, která zastihla nepřipravenou Českou republiku i Evropskou unii rozhodla vláda o nezbytných úsporných opatřeních v rámci státního sektoru. Těmito úspornými opatřeními došlo mj. i ke krácení platů státních zaměstnanců v řádu desítek procent, dále pak k propouštění zaměstnanců v návaznosti na reorganizaci jednotlivých organizačních složek. Policie České republiky se přiklonila ke krácení mezd policistů. Policisté tímto zásahem přišli během necelého půl roku nejen o příslušné procento z platu, které bylo navrženo a odsouhlaseno vládou, ale také o další složky platu, kterými jsou např. příplatek za směnnost, rizikový příplatek aj. Dalším nepopulárním krokem byl návrh zákona, který upravuje požívání renty za léta ve službě. Toto mělo za následek odchody zkušených policistů do civilu a oslabení policejního sboru nejen početně, ale také po stránce odborné. Česká republika se rázem dostala do situace, kdy se její ozbrojený sbor potýká s personálním nedostatkem (kvalitativně i kvantitativně) a zároveň, v návaznosti na úsporná opatření, není oprávněn přijímat další personální posily.

Dalším problémem, který se v dnešní době dostává na povrch, sahá do nedávné minulosti, resp. do doby, kdy probíhala masivní náborová kampaň do řad policie.

Základními podmínkami přijetí do služebního poměru jsou písemná žádost, občanství ČR, věk nad 18 let, bezúhonnost, minimálně střední vzdělání

zakončené maturitní zkouškou, fyzická, zdravotní a osobnostní způsobilost, nesmí být členem politické strany nebo hnutí, nesmí po přijetí vykonávat živnostenskou nebo jinou výdělečnou činnost a nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které vykonávají podnikatelskou činnost. Tyto podmínky by měly zaručit výběr nejvhodnějších možných uchazečů na volné pracovní pozice.

Rychlá náborová kampaň byla vytvořena z důvodu přijetí nového služebního zákona a návazně na odchod zkušených policistů. V této situaci se jevil rychlý nábor jako nejjednodušší a nejschůdnější řešení, aby se zabezpečila plná funkčnost Policie české republiky. Otázkou ovšem zůstává, jací lidé byli v rámci této kampaně do služebního poměru přijati. Jednalo se opravdu jen o ty nejlepší uchazeče, či byli přijati i lidé, kteří by za normálních podmínek přijati nebyli, a to i přesto, že by splňovali zákonné podmínky přijetí? Nebylo jen nutné zaplnit stavy?

V případě, že by již tehdy bylo postupováno jinak, např. by byly ponechány výhody původního služebního zákona policistům, kteří nastoupili k policii za jeho platnosti, mohli by tito předat své zkušenosti a znalosti nově přijatým kolegům a dnes bychom se nepotýkali s nedostatkem odborníků v řadách policie.

Dalším z řady personálních problémů, který se u policie vyskytl, je organizování základní odborné přípravy začínajících policistů.

Policisté nově přijatí do služebního poměru byli v minulosti (a v současnosti stále jsou) povinni absolvovat kurz základní odborné přípravy. Tento kurz se skládá ze dvou částí, z části teoretické a z části praktické. Doba trvání jednotlivých částí kurzu se odvíjí od stupně a typu nejvyššího dosaženého vzdělání a současně od složky, ke které má být policista zařazen.

Otázkou zůstává, je-li postup úpravy resp. zkracování základní odborné přípravy na základě předchozího vzdělání správný. V případě, že se jedná o tzv. čerstvého absolventa střední policejní školy nebo policejní akademie, je

možné zkrácení základní odborné přípravy považovat za přínos, neboť tito absolventi prošli téměř totožnou přípravou již na škole. Problém však vzniká, jestliže dochází ke zkracování základní odborné přípravy u absolventů jiných oborů, byť by tyto byly podobné svým zaměřením střední policejní škole příp. policejní akademii, nebo u absolventů, kteří nenastupují k policii návazně na ukončení středoškolského či vysokoškolského studia. Tito již ve většině případů nemají znalosti aktuálně platných právních předpisů, jelikož k jejich novelizacím dochází v České republice poměrně často.

V tomto ohledu by bylo přínosem ponechat nově nastupujícím policistům dobu základní odborné přípravy nezkrácenou. Lze tak zamezit příp. předejít pochybením, které vznikly na základě nedostatečných informací policistů nezbytných k řádnému výkonu služby.

I při současném krácení mezd (v návaznosti na již zmiňovaná úsporná opatření) je nezbytné připomenout i finanční motivaci policistů. Navzdory informacím médií o platech policistů, nebyli řadoví policisté v posledních letech finančně nadhodnoceni. Za předpokladu ustálení finančních podmínek u Policie ČR, zejm. zamezení dalšího snižování mezd policistů se nabízí řešení vedoucí ke zvýšení efektivity práce policie.

Policisté v dnešní době nejsou dostatečně finančně motivováni k dobrým pracovním výsledkům, např. zvýšením osobního příplatku za trvale dobré výsledky ve službě či za práci i nad rámec služby, apod. Finanční přilepšení pro policisty, kteří trvale vykazují lepší pracovní výsledky než jejich kolegové, by se mohlo stát motivací i pro ostatní policisty, kteří by na toto „přilepšení“ chtěli také dosáhnout. Výsledkem je vyšší pracovní nasazení celého policejního sboru, neboť finanční ohodnocení je jednou z nejlepších motivačních metod. Tímto způsobem je možné do jisté míry zamezit i korupci, neboť při dobrém finančním ohodnocení nebudou policisté chtít riskovat, z obavy ze ztráty dobře placeného zaměstnání, přijetím úplatku.

Dalším přínosem pro společnost a samozřejmě také pro samotné policisty je možnost zvyšování kvalifikace policistů v rámci vyhlášených



specializačních kurzů. Těchto kurzů je v nabídce zaštiťované Ministerstvem vnitra veliké množství a jejich zaměření je různorodé. Bohužel o většinu z nich často nejeví řadoví policisté zájem, a to je zapříčiněno především nízkou motivací policistů k jejich absolvování. Absolvováním takového kurzu pro policistu neplynou žádné zjevné výhody jako například možnost postupu do vyšší tarifní třídy. Proto policisté, kteří se vzdělávat, příp. si rozšiřovat kvalifikaci, chtějí, volí raději studium na vysokých školách a specializační kurzy zůstávají nevyužité.

Dalším aspektem vedoucím ke zlepšení správní činnosti v zaměření na Policii České republiky je jednoznačně prevence zajišťovaná policisty (případně i ve spojení s Městskou nebo Obecní policií a dalšími subjekty, které se zabývají touto problematikou). Ministerstvo vnitra zajišťuje množství preventivních programů, jakými jsou například Senioři sobě, Ajaxův zápisník, Obezřetnost se vyplatí, aj. Tyto programy jsou však prezentovány převážně formou papírových prospektů. Přednášky, besedy či medializace projektů jsou bohužel odvislé od dostatku, potažmo nedostatku, finančních prostředků. Jednou z dobře prezentovaných preventivních akcí je například akce s názvem „Zebra se za tebe nerozhledne“. Tento projekt vznikl ve spolupráci se Zdravotní pojišťovnou Ministerstva vnitra ČR. Projekt je zaměřen na kontrolu dodržování pravidel bezpečného přecházení vozovky a odbourání mýtu o absolutní přednosti chodců na přechodech pro chodce.

Při shrnutí výše uvedených poznatků lze konstatovat, že problémy personálního charakteru, se kterými se policie, potažmo Ministerstvo vnitra, v současné době potýká, úzce souvisejí především s financemi, které má tato složka státu k dispozici. Při navýšení objemu finančních prostředků pro Policii České republiky se dá očekávat i zvýšení efektivity práce lépe motivovaných policistů a zároveň lepší prevence v boji s kriminalitou v České republice.

## 7. STÁTNÍ SPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE A JEJÍ NEPŘÍMÍ VYKONAVATELÉ

Za nepřímého vykonavatele státní správy je označován orgán právního subjektu, kterým není stát, tj. nepřímými vykonavateli státní správy v České republice jsou především orgány obcí, krajů a také regiony soudržnosti. Výkon státní správy je na nepřímého vykonavatele státní správy delegován zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona.

### Orgány obcí a krajů

Pokud zákon výkon státní správy na obec či kraj delegoval, jedná se o tzv. přenesenou působnost resp. výkon přenesené působnosti. „Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit obcím jako představitelům místní samosprávy.“<sup>56</sup> (Průcha, 2007, s. 208) Hendrych (2007, s. 127) v souvislosti s výkonem přenesené působnosti v obcích člení obce do třech kategorií:

- obce, jejichž orgány vykonávají státní správu pouze v základním rozsahu a jen ve správním obvodu, který se kryje s územím vlastní obce,
- obce, jejichž obecnímu úřadu je zákonem svěřena širší působnost „pověřeného úřadu“, zahrnující oproti obcím první kategorie působnost vykonávat státní správu ve větším rozsahu, a ve větších správních obvodech, než je území jedné obce,

---

<sup>56</sup> PRŮCHA, 2007

- obce s rozšířenou působností, označované též jako „malé okresy“, jejichž obecní úřad na rozdíl od prvních dvou kategorií vykonává ještě další působnosti ve státní správě a v širším správním obvodu než obec s pověřeným obecním úřadem.<sup>57</sup>

Za výkon působnosti přenesené v úrovni obcí i krajů odpovídají zejména obecní a krajské úřady v rozsahu stanoveném zákonem.

### Obecní úřad

Obecní úřady ve své kompetenci vykonávají nejen přenesenou působnost, ale i působnost samostatnou. Mezi ostatními orgány obce má obecní úřad zvláštní postavení, je rozčleněn na odbory (v případě velkých úřadů i na oddělení). Obecní úřad tvoří starosta/ka, místostarosta, případně tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce v obci zřízena a zaměstnanci obce.

### Krajský úřad

Krajský úřad vykonává úkoly v samostatné i přenesené kompetenci. „Krajský úřad rozsahem a povahou úkolů, jakož i formou jejich výkonu je typickým regionálním správním úřadem, který např. přezkoumává rozhodnutí vydaná obcemi ve správním řízení, ukládá sankce podle zákona, kontroluje činnost obcí ve vybraných oblastech.“<sup>58</sup> (Hendrych, 2007, s. 134) Krajský úřad (obdobně jako obecní úřady) je dělen na odbory a oddělení. Dalšími útvary krajského úřadu jsou sekretariát ředitele krajského úřadu a sekretariát hejtmana. Krajský úřad je tvořen ředitelem krajského úřadu a zaměstnanci kraje zařazenými do krajského úřadu.

---

<sup>57</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>58</sup> HENDRYCH, 2007

## Regiony soudržnosti

Regiony soudržnosti jsou řazeny také mezi nepřímé vykonavatele státní správy. „Regiony soudržnosti jako zvláštními orgány zřízenými ke koordinaci hospodářské a sociální soudržnosti, zejména pokud jde o využívání strukturálních fondů Evropských společenství a plánování. Regionů soudržnosti bylo ustanoveno zákonem 8. Jejich územní obvody jsou shodné s územními statistickými jednotkami NUTS 2, které jsou v pěti případech větší než kraje. Shodné s územím krajů jsou regiony soudržnosti Praha, střední Čechy a Ostravsko, ostatní regiony jsou vymezeny územím dvou krajů a region Severovýchod třemi kraji. Regiony soudržnosti nejsou právními osobami, ale orgány tvořeny zákonem ke koordinaci regionálního rozvoje. Vlastní působnost v oblasti podpory regionálního rozvoje náleží ze zákona ústředním správním úřadům, krajům a obcím. Zákon č. 248/2000 Sb. ukládá ústředním správním úřadům úkoly v zabezpečování mezinárodní spolupráce v oblasti regionálního rozvoje a spolupráce s Evropskými společenstvími v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, včetně koordinace nástrojů, programů a jejich realizace.“<sup>59</sup> (Hendrych, 2007, s. 127)

---

<sup>59</sup> HENDRYCH, 2007

## 8. SAMOSPRÁVA

Samosprávu je možné definovat různě. Pro porovnání jsou uvedeny dvě rozdílné definice pojmu samospráva, a to Matesova definice samosprávy a definice pojmu samosprávy od Hendrycha. „Jde o projev a výsledek delegování veřejné správy na jiné, tedy nestátní subjekty. Její podstata spočívá v tom, že nestátní veřejnoprávní korporace, jimž stát přenechal určitý okruh záležitostí, spravují tyto záležitosti samostatně na samosprávném základě v rámci, který určují zákony a jiné právní předpisy. Svoji podstatou je samospráva výrazem principu decentralizace.“<sup>60</sup> (Mates, 2004, s. 323) „Vykonávají ji orgány jiných právních subjektů než státu, pokud zákonem je na ně výkon veřejné správy delegován a trvale svěřen do jejich samostatné odpovědnosti. Takto delegovaná veřejná správa se odděluje od státní správy a procedur spojených s jejím výkonem. Neztrácí však charakter plnění veřejných úkolů a nositelé samosprávy charakter orgánů veřejné moci. Samosprávu dělíme na územní a zájmovou.“<sup>61</sup> (Hendrych, 2007, s. 128)

Dle Hendrycha je možné samosprávu dělit na samosprávu územní a zájmovou. S touto Hendrychovou tezí ovšem nesouhlasí Sládeček, který je toho názoru, že samospráva se má správně dělit na územní, zájmovou a ostatní samosprávu.

### 8.1 Samospráva územní

Ústava České republiky s v celé Hlavě 7 věnuje problematice územní samosprávy. Samospráva je výkonem samosprávné činnosti obcí, tj. základních územních samosprávných celků a také výkonem samosprávné činnosti krajů, tj. vyšších územních samosprávných celků.

---

<sup>60</sup> KOLEKTIV AUTORŮ, 2004

<sup>61</sup> HENDRYCH, 2007

## Obce

Obce, jakožto základní územní samosprávné celky či základní územní samosprávné společenství občanů, tvoří hranicí svého území jednoznačně vymezený územní celek. „Obce jsou současnou zákonnou úpravou koncipovány jako základní územní samosprávná společenství občanů, s povahou veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.“<sup>62</sup> (Průcha, 2007, s. 204) Výrazem „obec“ jsou označována mimo vsí i města příp. i statutární města. Pokud obec čítá minimálně 3 tisíce obyvatel, může být městem, pokud tak stanoví na základě vyjádření vlády předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Rozdíl mezi městem a statutárním městem netkví pouze ve velikosti. Zásadním rozdílem je, že statutární město je možné rozčlenit na obvody příp. části a tyto obvody mají své vlastní samosprávné orgány. Statutárními městy v České republice podle § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) jsou „Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav.“<sup>63</sup>

V souvislosti s výkonem veřejné správy obcí je důležitou součástí otázka působnosti obcí. § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) stanoví „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“<sup>64</sup>

V otázce samosprávy obcí je podstatná především samostatná působnost obce, tuto popisuje Hendrych (2007, s. 129) následovně „Samostatná působnost je výrazem práva obce na samosprávu a souhrnným označením úkolů svěřených do samosprávy obce. Ty jsou vyjádřeny v zákoně jako správa záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud je zákon nesvěřuje krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti a také záležitosti,

---

<sup>62</sup> PRŮCHA, 2007

<sup>63</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>64</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

keré do samostatné působnosti obci svěří zvláštní zákon. Jde např. o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, výchovy a vzdělávání, ochrany veřejného pořádku. K výkonu samostatné působnosti může obec vydávat obecně závazné vyhlášky nebo činit jiná opatření. V prvním případě se obec řídí toliko zákonem, ve druhém případě také jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.<sup>65</sup>

Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta a obecní úřad.

„Zastupitelstvo obce vykonává zákonem o obcích svěřené nejdůležitější pravomoci v oblasti samostatné působnosti obce. Zasedání zastupitelstva jsou veřejná, zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů, přičemž k platnosti usnesení je třeba souhlasu rovněž nadpoloviční většiny všech jeho členů.

Rada obce je výkonným orgánem pro oblast samostatné působnosti obce. Vzhledem k tomuto postavení jí, až na výjimky stanovené zákonem, nepřísluší rozhodovat v oblasti přenesené působnosti. Rada obce je složena ze starosty, místostarosty či místostarostů a dalších radních, kteří jsou voleni zastupitelstvem z řad jeho členů. Zasedání rady jsou na rozdíl od zasedání zastupitelstva neveřejná, rada obce se schází podle potřeby a usnáší se většinou hlasů svých členů.

Starosta je orgánem obce, který reprezentuje obec navenek a plní další úkoly stanovené zákonem o obcích. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné. Starostu volí zastupitelstvo ze svých členů a jemu je starosta také ze své činnosti odpovědný.<sup>66</sup> (Průcha, 2007, s. 212)

„Obecní úřad je orgánem obce úředního typu, kterému přísluší zabezpečovat plnění úkolů obce úředního charakteru, a to jak v oblasti

---

<sup>65</sup> HENDRYCH, 2007

<sup>66</sup> PRŮCHA, 2007

samostatné, tak v oblasti přenesené působnosti. Obecní úřad se člení na odbory a oddělení, z personálního hlediska je tvořen starostou, místostarostou (či místostarosty) a dalšími zaměstnanci obce, zařazenými do obecního úřadu, a to včetně tajemníka obecního úřadu. V čele obecního úřadu stojí starosta.<sup>67</sup> (Průcha, 2007, s. 213)

## **Kraje**

Vyššími územními samosprávnými celky a zároveň územními společenstvími občanů jsou v České republice kraje. Ustanovených krajů je na území českého státu 14, a to Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Zlínský kraj. Výčet jednotlivých krajů je uveden v čl. 1 ústavního zákona 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

V zákoně 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) jsou vymezeny mj. i úkoly, které má kraj plnit. Prioritním úkolem v samostatné působnosti kraje je péče a všestranný rozvoj jeho území a potřeby občanů kraje. Samostatnou působnost kraje dále popisuje Hendrych (2007, s. 132) „Podle zákona o krajích patří do samostatné působnosti kraje zejména věci veřejné správy a hospodaření svěřené do pravomoci zastupitelstva nebo rady a dále péče o komplexní územní rozvoj, zejména vytvářením podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů. Podrobnější vymezení samostatné působnosti kraje v této části je shodné se samostatnou působností obcí. Tato shoda není náhodná, neboť obsahová totožnost úkolů je předpokladem

---

<sup>67</sup> PRŮCHA, 2007



k uplatnění principu subsidiarity ve vztazích obou územních samosprávných celků.<sup>68</sup>

Krajskými orgány jsou (obdobně jako u obcí) zastupitelstvo a rada, dále hejtman kraje, zvláštní orgány kraje a také krajský úřad. „Zastupitelstvu kraje přísluší rozhodovat v klíčových samosprávných otázkách kraje. V přenesené působnosti má zastupitelstvo rozhodovat jen tam, kde tak stanoví zvláštní zákon. Zastupitelstvo jako své iniciativní a kontrolní orgány zřizuje výbory zastupitelstva. Vždy se zřizuje výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Za určitých zákonem stanovených podmínek zastupitelstva kraje zřizují i výbor pro národnostní menšiny. Mimo tyto výbory může zastupitelstvo zřizovat i další výbory, podle potřeby.

Rada kraje je výkonným orgánem kraje, a to opět především pro oblast samostatné působnosti. Pro potřeby své činnosti může rada kraje zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány komise. Zákon o krajích přitom nepředepisuje žádné komise jako obligatorní, a jejich zřízení je zcela věcí úvahy rady.

Hejtman kraje je jeho monokratickým představitelem, s čímž souvisí především to, že zastupuje kraj navenek. Hejtman je volen zastupitelstvem kraje z řad jeho členů. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady, může hejtman provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony kraje od počátku neplatné. Hejtmana a zástupce hejtmana volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman a zástupce hejtmana musí být občany České republiky. Odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti.

Krajský úřad je orgánem kraje tzv. úředního typu. Z titulu tohoto svého postavení a poslání potom krajský úřad zabezpečuje veškerou úřední agendu kraje, a to jak v oblasti samostatné, tak potom zejména v oblasti přenesené působnosti. Z organizačního hlediska se krajský úřad člení na odbory a oddělení, jeho součástí je dále sekretariát ředitele krajského úřadu, a stejně tak

---

<sup>68</sup> HENDRYCH, 2007

i sekretariát hejtmána. Z hlediska personálního je potom krajský úřad tvořen ředitelem krajského úřadu, který stojí v jeho čele, a dále zaměstnanci kraje, zařazenými do krajského úřadu. Ředitel krajského úřadu je zaměstnancem kraje, jmenovaný hejtmánem, po předchozím souhlasu ministra vnitra.<sup>69</sup> (Průcha, 2007, s. 231)

## 8.2 Samospráva zájmová

Jako vykonavatelé veřejné správy jsou označovány i subjekty zájmové samosprávy, kterými jsou profesní komory s obligatorním (např. Lékařská komora) nebo fakultativním členstvím (např. Agrární komora) a také veřejné vysoké školy. Členství v zájmové samosprávě je podmíněno určitými zákonem stanovenými skutečnostmi např. dosažení určitého stupně vzdělání nebo praxe, jeho vznik tedy není automatický. O členství v těchto subjektech je možné žádat. Členové těchto komor jsou povinni chovat se v souladu s právními předpisy upravujícími činnost konkrétního subjektu zájmové samosprávy, současně jsou povinni dodržovat i vnitřní předpisy daného subjektu. V případě porušení takto dané povinnosti má kontrolní orgán pravomoc člena kárně trestat. Činnosti jednotlivých subjektů zájmové samosprávy jsou odlišné. „Obecně by mělo především jít – v souladu se smyslem a účelem existence zájmové samosprávy – jednak o dohled nad profesně, právně i eticky nezávadným a kvalitním výkonem povolání a dále o ochranu a obhajobu profesních zájmů. Tím se nemá na mysli ochrana zájmů sociálních a hospodářských, neboť to není účelem zájmové samosprávy, ale příp. organizace odborové.“<sup>70</sup> (Sládeček, 2005, s. 257) Sládeček (2005, s. 257) uvádí výčet českých samosprávných stavovských organizací „Česká advokátní komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Komora veterinárních lékařů České republiky, Hospodářská komora, Agrární komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Notářská komora

---

<sup>69</sup> PRŮCHA, 2007

<sup>70</sup> SLÁDEČEK, 2005

České republiky, Komora daňových poradců České republiky, Komora patentových zástupců, Komora auditorů České republiky a Komora soudních exekutorů.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> SLÁDEČEK, 2005

## 9. OSTATNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA

Subjekty spadající do skupiny ostatní veřejné správy nejsou subjekty samosprávnými či plně samosprávnými. V České republice těmito subjekty jsou veřejné ústavy, nadace i nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a také svazky obcí.

Zřejmě nejznámějšími veřejnými ústavami v České republice jsou Všeobecná zdravotní pojišťovna a Česká národní banka.

Postavení a činnost nadací a nadačních fondů je upravena v § 1 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech. „Nadace nebo nadační fond jsou účelová sdružení majetku zřízená a vzniklá podle tohoto zákona pro dosahování obecně prospěšných cílů. Obecně prospěšným cílem je zejména rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu.“<sup>72</sup>

Obecně prospěšné společnosti jsou upraveny zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů. Tyto společnosti mají postavení neziskových organizací, které poskytují veřejnosti obecně prospěšné služby. Podrobněji dle § 2 odst. 1, písm. c) zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech: „její hospodářský výsledek (zisk) nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů jejích orgánů nebo zaměstnanců a musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb, pro které byla obecně prospěšná společnost založena“<sup>73</sup>. Obecně prospěšné společnosti jsou povinny předem stanovit podmínky, za kterých služby poskytnou. V případě, že by podmínky nebyly stanoveny předem, není možné službu poskytnout.

---

<sup>72</sup> Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech)

<sup>73</sup> Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech

Dobrovolné svazky obcí definuje Hendrych (2007, s. 137) „Svazky obcí jsou právníckými osobami, které mohou mít též vlastní majetek. Obce také mohou do takového svazku dodatečně vstoupit. Předmět činnosti vyplývá ze základního úkolu těchto svazků: chránit a prosazovat společné zájmy členských obcí (§49 zákona o obcích). Z možné činnosti lze uvést úkoly z oblasti samostatné působnosti obcí ve školství, sociální péči, ve zdravotnictví, v kultuře, požární ochraně, veřejném pořádku, shromažďování a odvozu komunálního odpadu, zásobování vodou, čištění odpadních vod, správy majetku obcí apod. Rozsah činnosti svazku obcí určují stanovy, které jsou přikládány ke smlouvě.“<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> HENDRYCH, 2007

## 10. PŘÍNOS PRÁCE, PRAKTICKÁ DOPORUČENÍ

Hlavním cílem diplomové práce, vytyčeným již v Úvodu práce, se stalo stanovení nových opatření pro zlepšení personální politiky ministerstev a Policie České republiky. Otázka personální politiky ministerstev je konkrétně analyzována v rámci kapitoly č. 5 na příkladu Ministerstva zahraničních věcí ČR, dále jen MZV. Vzhledem k tomu, že MZV má mezi ostatními ministerstvy zvláštní postavení, a to v souvislosti s vysíláním zaměstnanců, v rámci každoročních plánů střídání, do zahraničí, stává se personální politika MZV ideálním příkladem pro analýzu. Personální problémy i úspěchy práce personalistů MZV se odvíjejí právě od výše uvedených plánů střídání pracovníků MZV. Problémem je především nedostatečná předvýjezdová příprava vysílaných zaměstnanců a podceňovaná zástupnost pracovníků přidělených k výkonu práce v ústředí MZV. Řešením tohoto problému je výběr vhodných kandidátů na pracovní pozice v zahraničí s dostatečným časovým předstihem a zároveň nekolidující návrat pracovníků přidělených v zahraničí s příjezdem jejich nástupců a s tím související řádné předání agendy nejen v tzv. papírové podobě, ale také předání poznatků a důležitých skutečností týkajících se konkrétního teritoria. Zároveň je nezbytné zajistit v ústředí MZV plnou zástupnost mezi zaměstnanci a jejich agendami tak, aby i v případě náhlého výjezdu příp. odchodu zaměstnance a nemožnosti řádného předání agendy nástupci, bylo možné nového pracovníka na pozici zaškolení zaměstnancem znalým problematiky.

Dalším cílem uvedeným v Úvodu diplomové práce je analýza nedostatků personálních systémů. Tento cíl je naplněn i v kapitole č. 6. Nedostatky personálního systému Ministerstva vnitra ČR souvisí především s nedostatkem finančních prostředků na platy policistů. Toto má za následek odchody specialistů a policistů s dlouholetou praxí. Tito ani před svým avizovaným odchodem nebyli motivováni k setrvání u policie případně k zaškolení svých nástupců a tím se snížila odbornost policejního sboru. Vzhledem k nestabilní situaci na poli ekonomickém a nestabilnímu politickému prostředí v České republice není tento problém bohužel v současné době řešitelným. To ovšem

neznamená, že není možné se alespoň pokusit ho zmírnit. Jednou z možností je i nabídka různých benefitů nefinančního rázu. Při dobrém manažerském vedení je i v rámci státní správy reálné nabídnout svým zaměstnancům kromě finančního ohodnocení i jiné výhody jako např. masér, posilovna, kadeřník, nebo (v případě policie) i sleva na střelivo příp. možnost vykonat zdarma zkoušky odborné způsobilosti k získání zbrojního průkazu nebo řidičského oprávnění.

Cesta ke zlepšení fungování personální politiky ve státní správě bude delší, avšak při správném vedení má naději být cestou úspěšnou. Úspěch ovšem závisí nejen na personálních útvarech jednotlivých státních institucí, ale i na celém vedení státní správy a jejích orgánů.

## ZÁVĚR

Cestou ke správně fungujícímu státu je jeho veřejná správa. Cílem státu by měla být funkční veřejná správa. Toto propojení kvalitní veřejné správy a státu dává občanům státu jisté záruky, že žijí v bezpečné a dobře hospodařící zemi a nemusí se tedy obávat o budoucnost svou ani svých potomků.

Problémem České republiky v tomto ohledu je fakt, že propojení české veřejné správy a státu jako takového není v současné době funkčním mechanismem. Situace na poli české veřejné správy a státu je nesourodá. Potřeby státu nekorespondují s kroky české veřejné správy, resp. především české státní správy. Veřejná správa v České republice často odporuje i potřebám občanů státu. Časté politické změny a s nimi související personální změny na jednotlivých úřadech jsou spíše záparem než kladem. Přínos těchto změn v podobě nových podnětů ke změnám zastiňuje skutečnost, že i přes mnohdy dobrý záměr autora změny je tato ve výsledku často upravena do podoby, ve které již není změnou, ale pouze mírnou úpravou stávajícího stavu. Výsledkem je tedy stagnace veřejné správy a nevole účastníků procesu změn k činnosti. Jistým řešením by se mohl jevit komplexní nezávislý audit veřejné správy, který by navrhl cesty, kterými se má veřejná správa v České republice ubírat. Problémem pro uskutečnění toho záměru je jeho značná finanční nákladnost a svým způsobem i časová náročnost. Při struktuře veřejné správy v České republice by vynaložení finančních prostředků na audit prováděný nezávislým auditorem dosáhl nerentabilní úrovně. I za předpokladu 100% úspěšnosti zavedení nutných změn navržených auditorem za účelem zefektivnění veřejné správy a úspory státních prostředků by se výsledky dostavily až za několik let.

Státní správa v České republice je již více jak 20 let řízena s menšími obměnami stále stejnými lidmi z politické scény. Tito lidé jsou průběžně dosazováni na jednotlivé vysoké i nižší posty státní správy. Z tohoto hlediska není příliš reálné očekávat, že může ve veřejné správě dojít k výrazným reformám. Personální systém jednotlivých úřadů je až na nuance nucen



pracovat se stále stejnými lidmi a „výměna“ pracovníků státní správy není tak jednoduchou záležitostí jako v soukromém sektoru. Personalisté ve státní správě mají tak ztíženou pozici oproti personalistům v sektoru soukromém. Řešením je pouze změna legislativy, která by upravila postavení státních zaměstnanců jak z hlediska finančního ohodnocení (nárokové i nenárokové složky platu) tak i z hlediska výkonnostního. Vytvoření mírně konkurenčního prostředí mezi jednotlivými zaměstnanci státní správy by bylo, díky motivačnímu faktoru v podobě různých benefitů, pro státní správu přínosem. Výsledkem by bylo i potlačení korupce, neboť dobře ohodnocený úředník se stálým pracovním místem nebude chtít o výhody svého zaměstnání přijít.

Chce-li tedy Česká republika dosáhnout fungujícího aparátu státní správy a současně spokojenosti občanů i státních zaměstnanců musí se zaměřit především na rychlejší změnu legislativy týkající se problémových oblastí veřejné správy a současně s tímto je nezbytné ustálit a obrodit politickou situaci ve státě.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

PRŮCHA, P. *Správní právo - Obecná část*. Brno: DOPLNĚK, 2007. ISBN 978-80-7239-207-0.

HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, a.s., 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005. ISBN 80-7357-060-2.

BARTOŠOVÁ, H. *Management II. Základy, Vybrané metody a techniky*. Praha: Policejní akademie ČR, 2005. ISBN 80-7251-198-X.

KOLEKTIV AUTORŮ. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. ISBN 80-86473-80-5.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech).

Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon).

<http://portal.gov.cz>

<http://www.eru.cz>

<http://www.nku.cz>

<http://www.mzv.cz>

<http://www.mpsv.cz>

<http://www.mzp.cz>

<http://www.msmt.cz>

<http://www.army.cz>

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.mdcr.cz>

<http://www.mpo.cz>

<http://www.eagri.cz>

<http://www.mzcr.cz>

<http://www.mmr.cz>

<http://www.mfcr.cz>

<http://www.mkcr.cz>

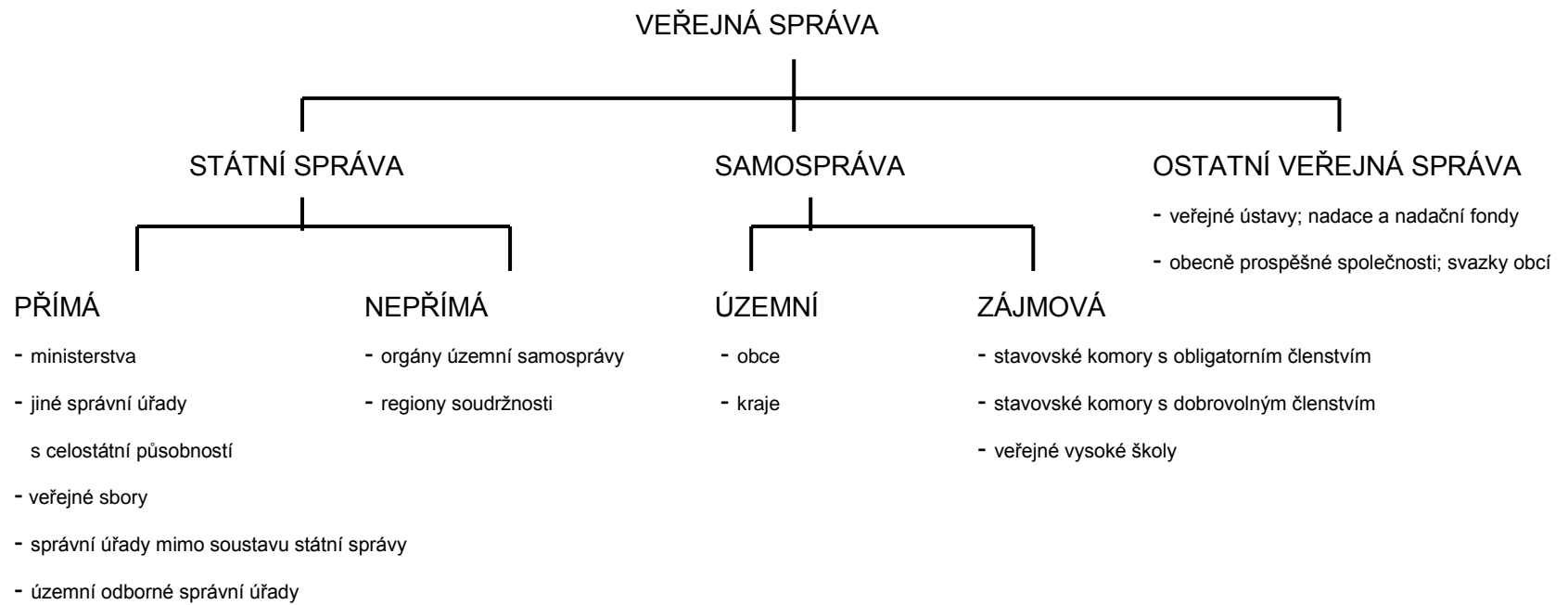
<portal.justice.cz>

## SEZNAM PŘÍLOH

PŘÍLOHA A – GRAF ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	I
PŘÍLOHA B – ÚZEMNÍ A VĚCNÝ PRINCIP .....	II
PŘÍLOHA C – SCHÉMA LINIOVÉ ORGANIZACE.....	III
PŘÍLOHA D – SCHÉMA ŠTÁBNĚ LINIOVÉ ORGANIZACE.....	IV
PŘÍLOHA E – SCHÉMA MATRIXOVÉ ORGANIZACE .....	V

# PŘÍLOHY

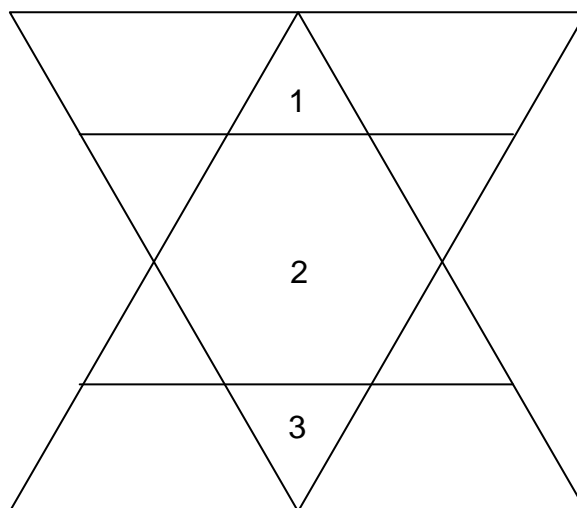
## Příloha A – Graf členění veřejné správy



## Příloha B – Územní a věcný princip

úrovně  
1 2 3

územní  
princip



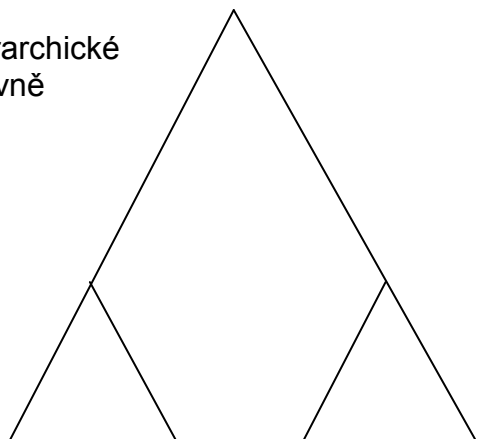
věcný  
princip

Tabulka vyjadřuje vztah rozsahu odbornosti na jednotlivých úrovních. Rozsah odbornosti klesá směrem k nižším úrovním, naproti tomu prostorová členitost vykonavatelů se snižuje směrem nahoru.

## Příloha C – Schéma liniové organizace

Jednoliniové uspořádání

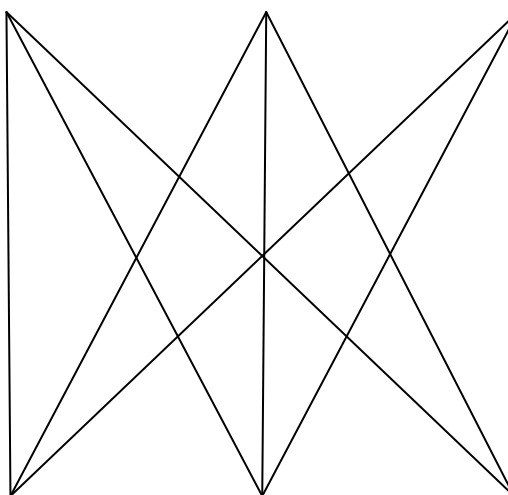
hierarchické  
úrovně



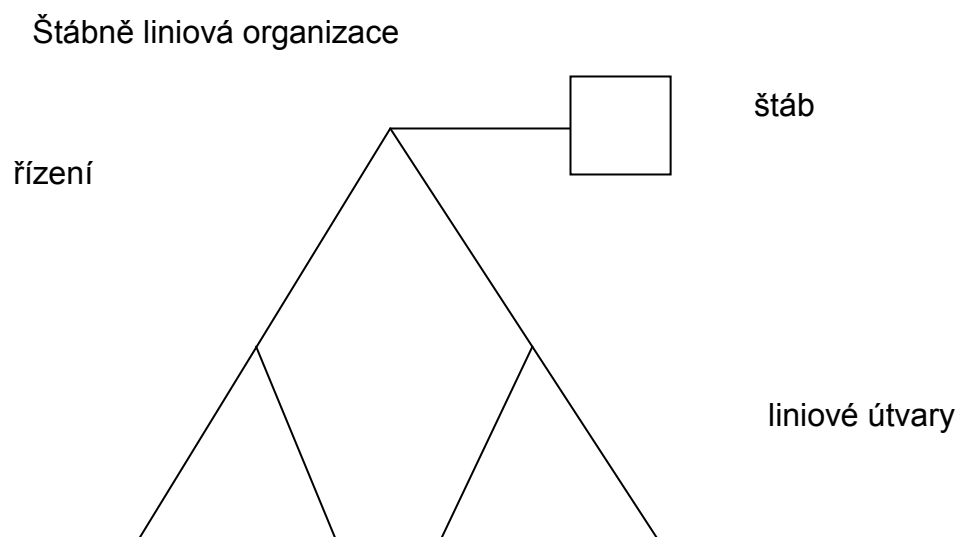
Víceliniové uspořádání

řídící  
místa

prováděcí  
místa



## Příloha D – Schéma štábně liniiové organizace

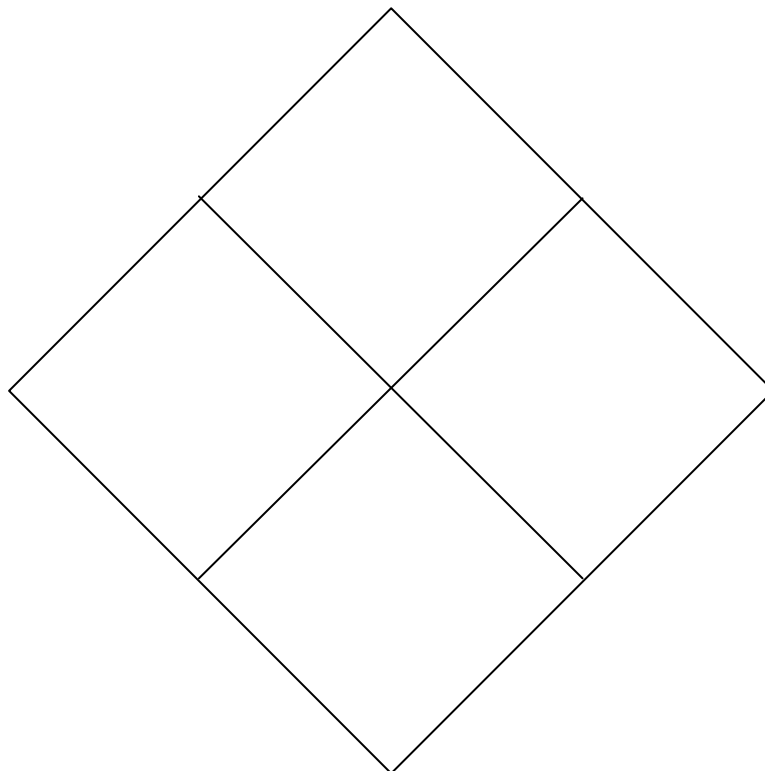




## Příloha E – Schéma matrixové organizace

Matrixová organizace

projektové  
řízení



liniové útvary

## **BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE**

**Jméno autora:** Bc. Eva Rohlíčková

**Obor:** Andragogika

**Forma studia:** kombinované

**Název práce:** Veřejná správa v České republice – problematika  
přímých vykonavatelů státní správy (ministerstva a  
veřejné sbory)

**Rok:** 2012

**Počet stran textu bez příloh:** 73

**Celkový počet stran příloh:** 5

**Počet titulů české literatury a pramenů:** 12

**Počet titulů zahraniční literatury a pramenů:** 0

**Počet internetových zdrojů:** 17

**Vedoucí práce:** JUDr. Lenka Papíková