

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra řízení**



**Diplomová práce**

**Procesní řízení v podmínkách veřejné správy - Magistrát  
města Přerova**

**Miloslav DOHNAL**

© 2014 ČZU v Praze

# ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra řízení

Provozně ekonomická fakulta

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Dohnal Miloslav

Veřejná správa a regionální rozvoj nav.- Šumperk

Název práce

**Procesní řízení v podmínkách veřejné správy-magistrátu města**

Anglický název

**Process management in public administration- the magistrate of the city**

---

### Cíle práce

Hlavním cílem diplomové práce je na základě teoretických poznatků prozkoumat průběh zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova, stanovit a analyzovat klíčové oblasti v řízení procesů a navrhnout další možnosti zdokonalení procesní organizace cestou optimalizace řízení vybraných procesů

### Metodika

Uvedené cíle budou řešeny v rámci následujícího zadání osnovy diplomové práce:

1. Úvod: aktuálnost, významnost, důvody a předpoklady pro procesní řízení
2. Cíl práce a metodický postup řešení tématu práce
3. Teoretická východiska
4. Charakteristika Magistrátu města Přerova
5. Analytická část: zmapování procesů, zhodnocení výstupů již realizovaných procesů
6. Shrnutí poznatků z provedené analýzy, vypracování návrhu řešení projektu ke zdokonalení vybraných procesů
7. Závěr: prezentace klíčových poznatků získaných šetřením a navrhovaných změn v řízení procesů; posouzení odborného přínosu práce
8. Seznam použitých zdrojů
9. Přílohy

### Harmonogram zpracování

Studium výchozích doporučených zdrojů v odborné literatuře a ostatních zdrojích odborných informací:

11/2012 – 04/2013

Zpracování charakteristiky sledovaného subjektu 04/2013-06/2013

Zpracování shromážděných podkladových materiálů pro účely aplikace vybraných metod analýz:

06/2013-9/2013

Shrnutí výsledků šetření a vypracování návrhu řešení : 10/2013-2/2014

## Rozsah textové části

60-80

## Klíčová slova

Management, systémové myšlení, systémové řízení, proces, procesní řízení, administrativní procesy, řídicí procesy, mapa procesů, hlavní procesy, podpůrné procesy, optimalizace, veřejná správa, veřejné orgány, informační systém, komunikační systém

---

## Doporučené zdroje informací

- S.J. Bailey, Veřejný sektor. Teorie, politika a praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 455, ISBN 80-86432-61-0
- R.Wokoun, J. Malinovský, M. Damborský, J. Blažek a kol., Regionální rozvoj. Východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování. Praha: Nakladatelství LINDE, 2008, s.254, ISBN 978-80-7201-699-0
- R.Wokoun, P.Mates, Management regionální politiky a reforma veřejné správy. Praha: nakladatelství LINDE 2006, s. 351, ISBN 80-7201-608-3
- M. Grasseová a kol., Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru. Brno: Computer Press, 2008, s.266, ISBN 978-80-257-1987-7
- V.Řepa, Podnikové procesy Procesní řízení a modelování. Praha: Grada Publishing, 2006, s.265, ISBN 80-247-1261-4
- F.Šmída, Zavádění a rozvoj procesního řízení ve firmě. Praha : Grada Publishing, 2007, s.293, ISBN 978-80-247-1679-4
- V.K.Vyskočil a kol. Management podpůrných procesů. Facility Management. Praha, Professional Publishing, 2010, 415 s. ISBN 978-80-7431-022-5
- J.Veber a kol., Management. Základy- moderní manažerské přístupy- výkonnost a prosperita. Praha: Management Press, 2009, s.736, ISBN 978-80-7261-200-0
- L.Vodáček, O.Vodáčková, Management. Teorie a praxe v informační společnosti. Praha, Management Press, 2000, s.292, ISBN 80-85943-94-8
- J. Koubek, Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky. Praha: 2007, Management Press, s. 399, ISBN 978-80-7261-168-3
- J.Koubek, Řízení pracovního výkonu. Praha: Management Press, 2009, s.212, ISBN 80-7261-116-X
- W. Krüger, Vedení týmů. Jak sestavit, organizovat a povzbuzovat pracovní tým. Praha: Grada Publishing, 2004, s. 108, ISBN 80-247-0780-2
- Ch. Schartau, Techniky vedení rozhovoru. Zdokonalte své komunikační dovednosti. Praha: Grada Publishing, 2008, s.208 ISBN 978-80-247-2234-8
- M. Kubeš, D. Spillerová, R. Kurnický. Manažerské kompetence. Praha: Grada Publishing, 2004, s. 183, ISBN 80-247-0698-9
- F.Ochrana, Manažerské metody ve veřejném sektoru. Teorie, praxe a metodika uplatnění. Praha : EKOPRESS, 2007, s.178, ISBN 80-86929-23-X

---

## Vedoucí práce

Římovská Pavla, Ing.

## Termín odevzdání

březen 2014

Elektronicky schváleno dne 10.3.2014

**prof. Ing. Jan Hron, DrSc., dr. h. c.**

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 11.3.2014

**Ing. Martin Pelikán, Ph.D.**

Děkan fakulty

### Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Procesní řízení v podmínkách veřejné správy- Magistrát města Přerova“ jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31.3.2014

---

## Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucí mé diplomové práce Ing. Pavle Římovské za podněty a metodické vedení.

# **Procesní řízení v podmínkách veřejné správy - Magistrát města Přerova**

---

## **Process management in terms of public administration - City Přerov**

### **Souhrn**

V souladu s definovaným cílem práce - na základě teoretických poznatků zmapovat průběh zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova, analyzovat vybraný proces a formulovat doporučení pro jeho úpravu - byly jako teoretická východiska pro řešení tématu zvoleny principy procesního řízení a bylo posuzováno jejich uplatnění v podmínkách řízení orgánu veřejné správy na úrovni obce s rozšířenou působností. Frekventovanými pojmy se v této souvislosti s konceptem efektivní veřejné správy 21. století staly otevřenost a transparentnost veřejné správy, výkonnost veřejné správy, kvalita a efektivnost veřejné správy. Jedním z nástrojů pro dosažení vyšší kvality a efektivnosti veřejné správy se stalo procesní řízení a společný hodnotící rámec na řízení kvality veřejného sektoru. Všechny procesy ve veřejné správě jsou regulovány právními předpisy. Rigorózní právní regulace umožňuje analyzovat toky pracovních činností a sestavit procesní modely pro služby, poskytované veřejnou správou občanům. Právní regulace procesů je současně překážkou, která bez jejich změny zužuje prostor pro optimalizaci procesů. Tato skutečnost je v textu práce dokumentována na příkladu procesu „majetkoprávní dispozice.“

### **Summary**

In accordance with the stated objective of the work - based on theoretical knowledge to map the progress of implementation of process management at City Hall Přerov, analyze a process and formulate recommendations for its treatment - such as the theoretical basis for dealing with the topic chosen process management principles and their application has been assessed in terms of management public authorities at the level of municipalities with extended powers. Frequent term in the context of effective public administration 21st century to the openness and transparency of public administration, public administration performance, quality and efficiency of public administration. One of the tools for achieving

higher quality and efficiency of public administration management process has become a common assessment framework for quality management of the public sector. All processes in the public administration are regulated by law. Rigorous legal regulation allows to analyze the flow of work activities and develop process models for services provided by public administration to citizens. Legal regulation of processes simultaneously obstacle without changing narrows the space for process optimization. This fact is documented in the body of work on the example of the process of " disposition of property rights . "

**Klíčová slova:**

Procesní řízení, proces, vlastník procesu, cíl procesu, zákazník procesu, vstup a výstup procesu, veřejná správa

**Keywords:**

Process management, process, process owner, the target process, the customer process input and output process, public administration

# Obsah

<b>1 Úvod</b> .....	<b>2</b>
<b>2 Cíl práce a metodický postup při řešení tématu práce</b> .....	<b>3</b>
2.1. Cíl práce .....	3
2.2. Metodický postup a řešení tématu práce .....	3
<b>3 Teoretická východiska</b> .....	<b>5</b>
<b>3.1 Vybraná teoretická východiska a praktická paradigmatu procesního řízení</b> .....	<b>5</b>
3.1.1 Historie – od funkčního k procesnímu modelu řízení organizací.....	5
3.1.2 Základní pojmy a definice .....	9
3.1.1.1 Procesní řízení.....	9
3.1.1.2 Proces.....	11
3.1.1.3 Cíl procesu .....	14
3.1.1.4 Vlastník procesu .....	15
3.1.1.5 Zákazník procesu .....	16
3.1.1.6 Vstup a výstup procesu .....	16
3.1.1.7 Riziko procesu .....	16
3.1.1.8 Regulátory procesu .....	18
3.2 Funkční vs. procesní řízení .....	18
3.3 Přínosy procesního řízení.....	20
3.4 Procesní řízení ve veřejné správě.....	22
3.4.1 Veřejná správa a její reforma.....	22
3.4.2 Důvody implementace procesního řízení ve veřejné správě – obec.....	35
3.4.3 Základní popis procesního modelu řízení na úrovni obce .....	37
<b>4 Charakteristika magistrátu města Přerova</b> .....	<b>41</b>
4.1 Město Přerov .....	41
4.2 Magistrát města Přerova a jeho organizační struktura.....	41
<b>5 Analytická část</b> .....	<b>51</b>
5.1 Odbor správy majetku a komunálních služeb magistrátu města Přerova a jeho působnost .....	51
5.2 Analýza vybraného procesu – „majetkoprávní dispozice“ .....	55
5.2.1 Deskripce procesu.....	55
5.2.2 Analýza procesu „majetkoprávní dispozice“ .....	59
<b>6. Shrnutí poznatků a vypracování návrhů</b> .....	<b>64</b>
6.1 Shrnutí poznatků: právní regulace procesu „majetkoprávní dispozice“ .....	64
6.2 Shrnutí poznatků: problémy fungování procesu „majetkoprávní dispozice“ .....	66
6.3 Doporučení.....	68
<b>7 Závěr</b> .....	<b>70</b>
<b>8 Seznam použitých zdrojů</b> .....	<b>73</b>
<b>9 Přílohy</b> .....	<b>76</b>



# 1 Úvod

Procesní řízení se dnes řadí mezi strategické instrumenty moderního managementu. Přesto však má mnoho podniků s implementací tohoto konceptu problémy. V současnosti najdeme jen málo organizací (veřejných i soukromých), které by se pojmy procesní řízení, procesy, optimalizace procesů, zvýšení konkurenceschopnosti apod. přinejmenším formálně nezabývaly. Přesto má řada organizací s implementací tohoto konceptu větší či menší problémy.

Nové manažerské situace, spojené s přechodem organizací od funkčně-liniového k procesnímu modelu řízení, přinášejí i nová paradigmatata teoretické i pragmatické reflexe managementu. Celý koncept změn je založen na poznání procesů a zákonitostí jejich zlepšování nebo dokonce radikální změny. Na úřadech veřejné správy se vykonávají prozákaznický orientované procesy, které mají podobné zákonitosti jako procesy ve výrobních podnicích anebo podnicích poskytujících služby.

Ve veřejné správě dříve existovalo malé povědomí o procesech a procesním řízení. Absentovalo vědomí klíčového významu produktivity a efektivnosti činností a procesů a jejich orientace na zákazníka – občana.

Veřejná správa v České republice prošla za posledních deset let v procesu její reformy zásadními proměnami, jejichž nejcharakterističtější znakem je implementace konceptu procesního řízení.

To se nemohlo nevyhnout ani magistrátu města Přerova. I když magistrát Města Přerova neměl zásadní a zřetelné problémy ve svém fungování a zajišťování služeb pro občany a výkonu agendy státní a veřejné správy přesto organizační audity a zpětná vazba od občanů signalizovaly nedostatky, které negativně ovlivňovaly úroveň jeho produktivity, efektivnosti a výkonnosti. Hlavní cestou přeměny magistrátu na moderní a efektivní úřad 21. století se stala implementace modelu procesního řízení.

## **2 Cíl práce a metodický postup při řešení tématu práce**

### **2.1. Cíl práce**

Hlavním cílem diplomové práce je na základě teoretických poznatků zmapovat průběh zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova, analyzovat klíčové oblasti řízení procesů a formulovat návrhy na jejich následnou optimalizaci.

Závěry práce se opírají o využití základních metod vědecké práce (analýza, syntéza, indukce, dedukce). Pro kritické zhodnocení implementace procesního řízení na Magistrátu města Přerova byla hlavním nástrojem systémová analýza a procesní analýza.

### **2.2. Metodický postup a řešení tématu práce**

Zdrojem informací pro zpracování diplomové práce byly odborné monografické a periodické publikace, projektová dokumentace Magistrátu města Přerova, manuály a vzdělávací příručky pro procesní řízení a rozhovory s projektovým manažerem, členy projektového týmu a vedoucími pracovníky magistrátu města Přerova. K formulování závěrů práce přispěla i vlastní účast na implementaci procesního řízení na přerovském magistrátu. Závěry analýzy a doporučení pro změnu jsou formulovány na základě analyticko - syntetické metody a metody generalizace.

Procesní analýza byla hlavním nástrojem pro poznání procesu zavádění a rozvoje procesního modelu řízení na magistrátu města Přerova. Vzhledem k rozsáhlosti procesů na přerovském magistrátu byl pro analýzu zvolen pouze jeden odbor - Odbor správy majetku a komunálních služeb a proces „majetková dispozice.“ Analýza sledovala identifikaci a stručný popis určité činnosti, definování vzájemných vztahů mezi nimi a hledání případného překrývání nebo zdvojení činností.

Analýza procesů na Odboru správy majetku a komunálních činností probíhala v několika po sobě následujících krocích:

1. Analýza organizační struktury magistrátu, identifikace hlavních, řídicích a podpůrných činností a kompetencí jednotlivých odborů a vztahů mezi nimi; analýza kompetencí a organizační struktury odboru správy majetku a komunálních činností vedle studia dokumentace magistrátu a projektové dokumentace zavádění procesního modelu byly v této fázi zdrojem informací především rozhovory s příslušnými zaměstnanci a také

vlastní zkušenost. Výsledkem tohoto kroku byla deskripce procesů v analyzovaném odboru.

2. Druhým krokem bylo určení hlavních procesů a aktivit, jimiž odbor správy majetku a komunálních záležitostí naplňuje své funkce podle svého určení a požadavků zákazníků. Důležité bylo zjištění, že odbor svými funkcemi „obsluhuje“ jak externí zákazníky v rámci tzv. životních situací, tak interní zákazníky při hospodaření a nakládání s majetkem města.
3. Třetím krokem byl popis aktivit klíčových procesů, pro které je při hospodaření a správě majetku Města důležité, že jsou regulovány legislativními normami, které neposkytují velký prostor pro specifickou modifikaci vzhledem k lokálním podmínkám.
4. Posledním krokem byla identifikace vybraného procesu a zpracování návrhu na jeho optimalizaci.

## **3 Teoretická východiska**

### **3.1 Vybraná teoretická východiska a praktická paradigmatata procesního řízení**

Tato kapitola je literární rešerší vybraných teoretických přístupů k problematice procesního řízení, které odráží teoretickou reflexi problematiky v podmínkách veřejné správy.

#### **3.1.1 Historie – od funkčního k procesnímu modelu řízení organizací**

Procesnímu řízení v historické genezi vývoje systému řízení organizací předcházela model funkčního řízení. První zmínka o funkčním řízení je v odborné literatuře spojována s dílem Adama Smithe „An Inquiry into Nature and Causes of the Wealth of Nations“ (Pojednání o původu a podstatě bohatství národů) z roku 1776. Praxi a teoretickou reflexi funkčního řízení je ale přesněji datovat do počátku dvacátého století, kdy H. Fayol, W. Taylor a M. Weber charakterizovali základní znaky procesního řízení. Funkční řízení bylo založeno na rozdělení výrobních procesů na relativně jednoduché a na sebe navazující činnosti, které by mohli vykonávat i pracovníci s nízkou úrovní kvalifikace. Funkční řízení se zaměřovalo na maximální produkci při co nejnižších nákladech, pro dosahování vyšší kvality a kvantity výroby se zaváděla specializace zaměstnanců. Na počátku dvacátého století v továrnách dominovala hromadná produkce, která byla umožněna masovým nasazením strojů a novými metodami organizace práce.

Průkopníkem nových metod organizace práce byl především Henry Ford, který ve svých továrnách dokázal spojit výhody funkčního modelu řízení a pásové velkovýroby do modelu podniku se štábně liniovou organizační strukturou. Pro ni je typická hierarchická pyramidová organizační struktura s relativně samostatnými organizačními prvky (provoz, dílna, cech, úsek apod., kdy každý organizační prvek je řízen jedním vedoucím, kterému odpovídají vedoucí organizačních prvků na nižších úrovních řídicí hierarchie. V řídicích činnostech se nesledují procesy, ale organizační jednotky a jejich efektivnost a výkonnost. Model řízení, který H. Taylor vytvořil, se během krátké doby rozšířil do celého světa a fakticky se stal dominantním pro začátek dvacátého století jako nejvhodnější model řízení organizací – v podnikové sféře i sféře veřejné správy.

Základní atributy funkčního modelu řízení a limity jeho rozvoje se začaly projevovat v poměrně krátké době od jeho masového rozšíření. Organizace, které byly postaveny na funkčním modelu řízení, postupem času začaly být řízeny podle požadavků organizačních

jednotek a funkčních celků namísto podle svých hlavních cílů. Orientace na výkonnost a efektivnost jednotlivých organizačních prvků se projevila v růstu počtu pracovníků, kteří se zabývali koordinačními a kontrolními činnostmi a kteří firmám nepřinášeli hodnotu. V interních řídicích procesech se začala projevovat soupeřivost mezi funkčními celky, jejímž důsledkem mimo jiné byla i vyšší loajalita zaměstnanců k organizačnímu prvku než k organizaci jako zaměstnavatelskému subjektu. Hierarchická organizační struktura se postupem času stala překážkou žádoucích změn, kdy byla schopna vytvořit umělé administrativně procesní bariéry, které jim bránily. Projevil se tak jeden ze znaků funkčního řízení, kterým je setrvačnost a konzervativnost.

Limity funkčního modelu řízení se začaly projevovat po odeznění důsledků velké hospodářské krize na přelomu dvacátých a třicátých let minulého století. Ty se projevíly ve snahách o normalizaci, unifikaci výrobních procesů, v hledání metod eliminace nedostatků funkčního řízení a hledání efektivnějších modelů řízení organizací.

Poslední dvě dekády minulého století pak už jen v souvislosti se změnami ekonomických, technologických, sociálních, a politických podmínek odhalily vyčerpanost rozvojového potenciálu funkčního modelu řízení. Konzervativní setrvávání na tomto modelu organizací přinášelo více problémů než užitku a přestalo být zárukou přežití v novém konkurenčním prostředí globálního charakteru. L. Kotek se v této souvislosti pokusil shrnout problémy, které v novém tisíciletí přináší setrvávání na funkčním modelu řízení:

- Zájmy funkcí organizačních prvků nemusí být v souladu se zájmy organizace jako celku;
- Pro funkční organizace je charakteristická destruktivní konkurence mezi jednotlivými organizačními prvky, místo aby se soustředily na konkurenci s externími subjekty;
- V důsledku dodržování byrokratických pravidel předávání informací dochází ke zpomalení a snížení efektivnosti vnitroorganizační komunikace anebo dokonce tato komunikace selhává;
- Administrativně operativní činnosti začínají převládat nad hlavním zájmem organizace, který by měl spočívat v orientaci na uspokojení potřeb zákazníků;
- Za jeden proces nese odpovědnost více osob; nejsou jasně definováni vlastníci procesů;
- Pokud za jeden proces odpovídá více osob a více funkčních prvků, není možné přesně sledovat a měřit náklady spotřebované více prvky v rámci jednoho procesu;

- Pokud má proces více vlastníků, odpovědnost se často přesouvá na vrcholového manažera a do pozadí se odsouvají funkce strategického rozhodování a řízení;
- Zaměření na důsledky jevů a ne na jejich příčiny zvyšuje nákladnost činností a procesů.<sup>1</sup>

Ne vždy se v souvislosti s funkčním modelem řízení doceňuje významnost dokumentování pracovního chování a pracovních postupů, které souvisí s uchováním a rozvojem tacitních a explicitních znalostí v organizaci. J. Procházka upozorňuje, že jedním z velkých problémů funkčně řízených společností je špatné dokumentování chování a pracovních postupů. Každá znalost je „archivována“ v hlavách jednotlivých členů týmu, v případě odchodu zaměstnance organizace neztrácí jen jeho, ale rovněž významné části znalostí společnosti. J. procházka také upozorňuje, že „...vybudování znalostí obvykle trvá léta a tyto znalosti představují hlavní kapitál společnosti, který je v konečném důsledku nevyčíslitelný a nenahraditelný. Proto se v dnešní době častých změn a fluktuace zaměstnanců ujal a využívá procesní způsob řízení organizací a projektů. Pro podporu zachování a využívání znalostí slouží také podnikové znalostní báze. Procesní řízení organizace (tedy nejen jejich projekt) výše zmíněné nevýhody a problémy odstraňuje.“<sup>2</sup>

V posledních dvou dekadách minulého století se postupně začaly objevovat modely řízení i organizací, které se snažily eliminovat nedostatky funkčního modelu, zvyšovat výkonnost a efektivnost organizací a jejich konkurenceschopnost v turbulentních podmínkách a rozhodovacích podmínkách nejistoty a neurčitosti. Předcházely jim modely kombinace Taylorova modelu doplněné o zlepšování procesů a jejich statistickou kontrolu a statistickou kontrolu řízení jakosti (Walter A. Shewhart, W. Edwards Deming, Joseph M. Juran). Modely statistické kontroly a zlepšování procesů byly rozpracovávány v prostředí největších japonských společností a postupně se rozšířily i do jiných částí světa. Firma Toyota po druhé světové válce vyvinula v dnešní době velmi oblíbenou techniku procesního řízení Lean manufacturing (štíhlá výroba), jejíž podstata – stručně řečeno – spočívala v tom, že organizace bude produkovat jen to, co požaduje zákazník a tak se v co nejkratších časech a s minimálními náklady vytvoří produkce v množství

<sup>1</sup>KOTEK, L. *Proces management jako nástroj moderního řízení*. 2006 .[Online]. [cit: 2014 – 03 -09]. Dostupné z: [http://gps.fme.vutbr.cz/STAH\\_INFO/2606\\_Kotek\\_L.pdf](http://gps.fme.vutbr.cz/STAH_INFO/2606_Kotek_L.pdf).

<sup>2</sup>PROCHÁZKA, Jaroslav. *Procesní řízení a realizace projektů: určeno pro další vzdělávání pracovníků výzkumu a vývoje*. Ostrava, 2006. CZ.04.1.03/3.215.1/0103. [online]. [cit. 2014 – 03 – 10 ]. Dostupné z: [http://www1.osu.cz/~prochazka/rpri/skripta\\_ProcesniRizeniProjektu.pdf](http://www1.osu.cz/~prochazka/rpri/skripta_ProcesniRizeniProjektu.pdf).

a kvalitě požadované zákazníkem (trhem). V devadesátých letech společnost Motorola vytvořila metodu Six Sigma, k jejíž popularizaci nejvíce přispěla firma General Electric. Metoda Six Sigma je svým způsobem návratem ke statistické kontrole procesů, zaměřené na relativně malé pracovní procesy a preferující postupné zlepšování před radikální změnou procesů. V řízení procesů a jejich zdokonalování by bylo možné v dnešní době najít i jiné modely a variace původních konceptů zlepšování procesů – modely Total Quality Management (TQM), Balanced Scorecard (BSC) nebo modely excellence (EFQM).

Pro soustavné zdokonalování procesů a zavádění modelu procesního řízení je důležitým mezníkem a současně i předpokladem masový nástup informačních technologií, které umožnily odstranit pracné neautomatizované sběry dat a vytváření relevantních reportů dat více úrovní, které umožňovaly přesnější strategické rozhodování, které bylo mnohdy založeno na kvalifikovaném manažerském odhadu anebo dokonce na intuici.

Informační technologie umožnily mapovat, identifikovat, analyzovat a modelovat procesy v organizacích a postupně je na základě analýz údajů optimalizovat. Postupem času tak v manažerské terminologii zdomácněly pojmy procesní modelování (Business Process Modeling), procesní řízení (Business Process Management) a dnes už převážně používaný pojem řízení výkonnosti společnosti/firmy (Corporate Performance Management nebo Enterprise Performance Management).<sup>3</sup> Postupně se s rozvojem informačních technologií na trhu objevily softwarové produkty, které se staly významným nástrojem informatické podpory procesního řízení a odstranily jednu z dřívějších překážek jeho rozšíření, kterou byl neautomatizovaný sběr dat.

Předchozí text naznačuje víceméně širší okolnosti, které organizace od sedmdesátých let minulého století přinutily hledat alternativu funkčního modelu řízení a reagovat na nová manažerská paradigmatata. Jinou rovinou pohledu je hledání odpovědi na otázku, proč z hlediska vlastního zájmu podniky začaly přecházet od funkčního k procesnímu modelu řízení a jaké efekty od nového modelu řízení očekávaly.

Využití modelu procesního řízení v organizacích je věcí individuálního rozhodnutí managementu každé organizace, zohledňující její specifika a související se strategickým manažerským rozhodnutím o přechodu od funkčního k procesnímu modelu řízení.

---

<sup>3</sup> *Procesní řízení - Historie a vývoj.* [Online]. [Cit. 2014-03-11]. Dostupné z: <http://www.itil.cz/index.php?id=949>.

Procesní řízení představuje nový úhel pohledu na organizaci a řízení činností v organizacích, resp. alternativu funkčního modelu, která odráží nové podmínky fungování organizací na konci dvacátého století a jejich schopnost být v novém prostředí efektivní, výkonné, konkurenceschopné a proaktivní. Základem přechodu od funkčního k procesnímu modelu je znalost a pochopení jeho podstaty a pojmů, se kterými koncept procesního řízení operuje.

### **3.1.2 Základní pojmy a definice**

Základní pojmy, se kterými model procesního řízení operuje, jsou: proces, procesní řízení, projekt, vlastník procesu, zákazník procesu, vstup a výstup procesu, regulátor procesu, měření procesu, riziko procesu.

#### **3.1.1.1 Procesní řízení**

V textu práce bude procesní řízení (Business Process Management) chápáno jako soubor činností, které se týkají plánování, řízení, organizace a kontroly výkonnosti hlavních procesů organizace. V jiné souvislosti také jako využití znalostí, zkušeností, dovedností, nástrojů, technik a systémů k definování, vizualizaci, měření, kontrole a zlepšování procesů s cílem splnit požadavky zákazníka za současné optimální rentability svých aktivit.<sup>4</sup>

Vedle této charakteristiky existuje celá řada dalších přístupů k vymezení podstaty procesního řízení, např.:

- „*Procesní řízení je filozofie řízení, která hájí integrované pojetí řízení procesu od počátku do konce, včetně elementárních činností, v nichž vzniká produkt nebo služba pro daného zákazníka.*
- *Procesní řízení je systematický, datově orientovaný přístup ke zlepšování výkonnosti organizace. Je to přístup, který identifikuje příležitosti ke zlepšení s použitím prověřených metod řešení problémů.*
- *Procesní řízení je vyhodnocení, a v případě potřeby restrukturalizace, funkcí systému s cílem zajistit co nejefektivnější a nejehospodárnější provádění procesu*
- *Procesní řízení je plánování a řízení činností nezbytných k dosažení vysoké úrovně výkonnosti procesů a v identifikování příležitostí ke zlepšení kvality, provozní*

---

<sup>4</sup> *Procesní řízení*. ITIL. [online]. [cit. 2014 – 03 – 09]. Dostupné z : <http://www.itil.cz/index.php?id=914>

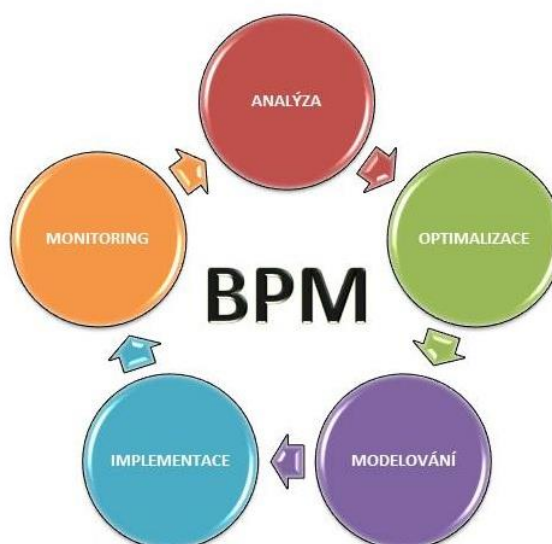


výkonnosti a trvalého uspokojování zákazníků. Zahrnuje návrh, řízení a kontrolu a zlepšování klíčových procesů organizace.

- Procesní řízení je soubor činností plánování a monitoringu provádění procesů a obzvláště klíčových procesů organizace. Zaměřuje se často s reengineeringem.
- Pojem procesní řízení označuje sled činností, které organizace provádí buď za účelem optimalizace svých klíčových procesů, nebo je přizpůsobuje svým novým potřebám.<sup>5</sup>

Procesní řízení je neustále se opakujícím procesem určitých činností, které následují po jeho implementaci do organizace, jak je zřejmé z obrázku 1.

**Obrázek 1 Procesní řízení jako opakující se proces**

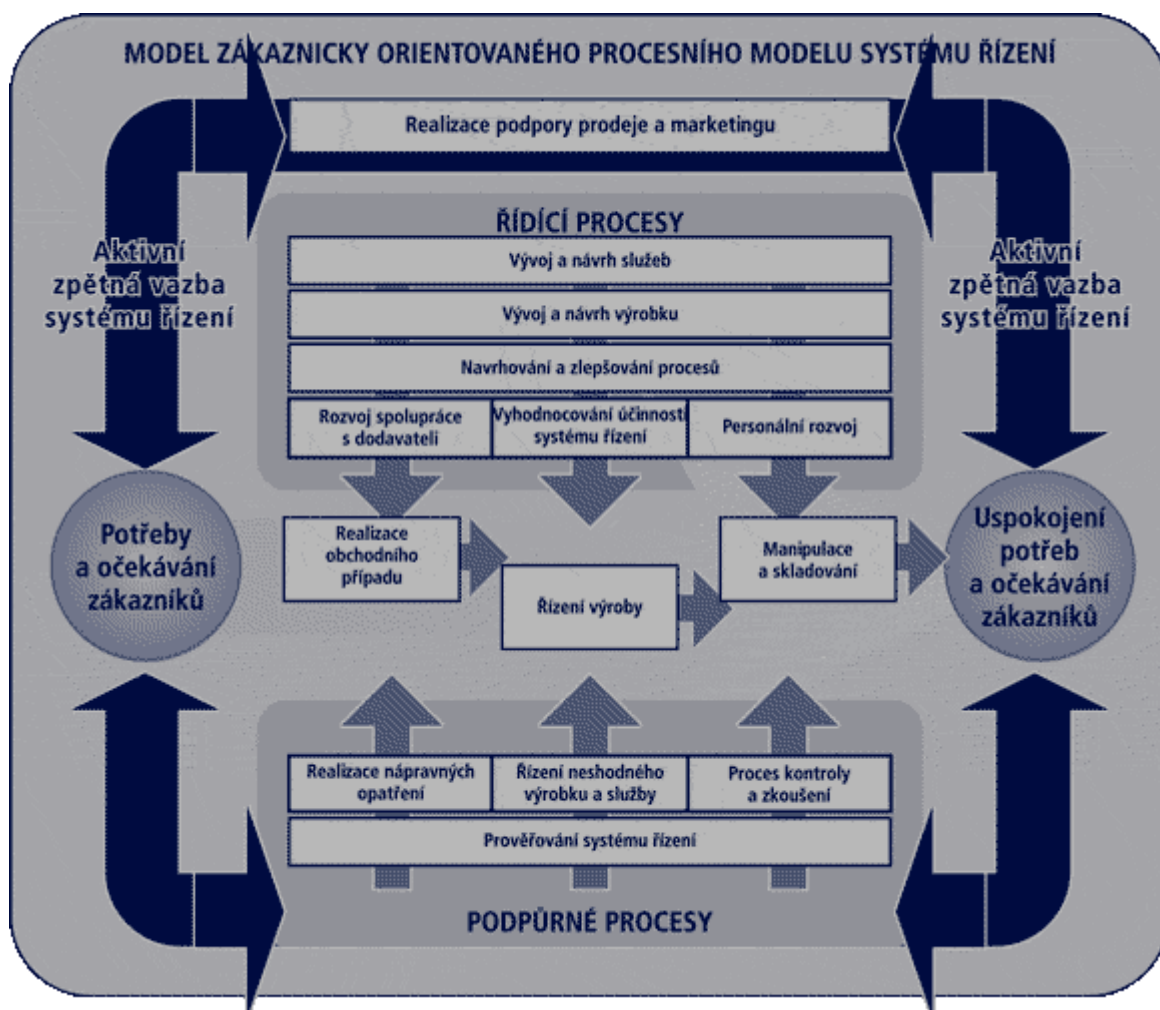


Zdroj: *Schéma procesního řízení*. [online]. [cit. 2014 – 03 – 10 ]. Dostupné z: <http://leadit.ndata.cz/rizeni-firemnych-procesu.html>

Základní charakteristiku procesního modelu řízení, orientovaného na zákazníka a aplikovatelného jak na podmínky výrobního podniku nebo organizace, poskytující služby zákazníkům tak i na organizace veřejného sektoru, znázorňuje obrázek 2.

<sup>5</sup> ITIL IT SERVICE MANAGEMENT. *ITSM: Procesní řízení*. [online]. [cit. 2014-03-11]. Dostupné z: <http://www.itil.cz/index.php?id=914>

Obrázek 2 Procesní model řízení orientovaný na zákazníka



Zdroj: *Procesní řízení*. [online]. [cit. 2014 – 03 -10]. Dostupné z: <http://www.kebek.cz/garance-kvality/procesni-řízení/>

### 3.1.1.2 Proces

Pojem proces jako ústřední pojem konceptu, není v odborné literatuře pojmem nijak novým, o kterém by se mohlo tvrdit, že se objevil až v souvislosti s procesním řízením. Procesy jsou historicky spojeny se vznikem prvních organizovaných činností lidí, jen nebyly ústředním problémem zkoumání a ne vždy byly ve složitých organizačních strukturách funkčně liniových organizací „vidět“ anebo nebyly „viděny.“ Až s postupem času si lidé začali uvědomovat jejich důležitost a význam pro dosahování cíle organizací a jejich efektivní fungování. V dnešní době ale v jistém slova smyslu mají – stejně jako další pojmy modelu procesního řízení – určitý módní nádech.

Z odposlechnutých manažerských diskuzí i firemních slangů vyplývá, že snad každý manažer řídí procesy a projekty, zabývá se jejich metrikou, efektivností a výkonností organizace, implementuje TQM nebo BSC, případně mu ve firmě „funguje“ Lean nebo Six Sigma. Dlužno podotknout, že občas jsou tyto pojmy v módním manažerském slangu používány v poměrně odlišném významu a souvislostech, než je jejich původní teoretický kontext, nehovoře o zaměňování pojmů reengineering a procesní řízení. To se kupříkladu projevilo v českém podnikatelském prostředí v devadesátých letech minulého století. Mnoho firem se dalo cestou „mixu“ prvků funkčního a procesního řízení, ve kterých se snažily formálně administrativně implementovat standardy procesního modelu na funkčně liniovou organizační strukturu. Takový „mix“ byl pravděpodobně výsledkem vnějších módních tlaků a snahou získat příslušné certifikáty, než aby byl výrazem vážného úmyslu skutečně přejít k procesnímu modelu řízení. Možná v té době přinesl velmi krátkodobé efekty, které ale nebyly vyváženy doceněním budoucích firemních rizik v ekonomickém, organizačním nebo technologickém smyslu, které z takového „křížení“ mohly vzejít.

Definovat proces není jednoduché; resp. najít v široké paletě definic v odborné literatuře tu, která by byla univerzální a všeobecně přijímaná a respektovaná. Jednotlivé definice se od sebe významově nebo formulačně liší vzhledem k metodologickému přístupu, který její autor zvolil.

Základní definici procesu v systému řízení jakosti podává český normalizační institut ve výkladovém slovníku pojmů k systému řízení jakosti v normách ČSN ISO „rodiny“ řady 9000. V něm se uvádí, že proces je „...*soubor vzájemně souvisejících nebo vzájemně působících činností, který přeměňuje vstupy na výstupy*“<sup>6</sup>

M. Grasseová ve své publikaci „*Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*“ podává tento přehled definic pojmu proces:

- „(Řepa, V., 2006) *Proces je souhrnem činností, transformujících souhrn vstupů do souhrnu výstupů (zboží nebo služeb) pro jiné lidi nebo procesy, používající k tomu lidi a nástroje.*

---

<sup>6</sup> *Proces.* eISO. [online]. [cit. 2014 – 03 -11]. Dostupné z: <http://www.eiso.cz/informacni-servis/eiso-slovník/>

- (Fiala, A., 2000) *Proces je účelně naplánovaná a realizovaná posloupnost činností, jimiž za pomoci odpovídajících zdrojů probíhá v řízených podmínkách – regulátory transformace vstupů na výstupy.*
- (Hammer, M., Champy, J., 1996) *Proces je soubor činností, který vyžaduje jeden nebo více druhů vstupů, a tvoří výstup, který má pro zákazníka hodnotu.*
- (Basl, J., Tuma, M., Glasl, V., 2002) *Proces je tok práce, postupující od jednoho člověka k druhému, a v případě větších procesů z jednoho útvaru do druhého.*
- (Nenadal, J., a kol. 2006) *Proces je ohraničená skupina vzájemně provázaných pracovních činností s předem definovanými vstupy a výstupy. Má jasně definovaný začátek a konec.*<sup>7</sup>

Pro uvedené a také jiné definice je typické, že většina autorů se při definování pojmu proces opírá o několik shodných tezí: proces má svůj cíl, proces je časově ohraničen – má svůj začátek a konec; proces zhodnocuje vstupy na výstupy; proces je měřitelný a opakovatelný a každý proces má svého vlastníka. Další přehled definic procesu uvádí F. Šmída ve své publikaci „Zavádění a rozvoj procesního řízení ve firmě.“ Při analýze definic pojmu proces dospěl k závěru, že většina definic pojmu není úplná, protože opomíjí skutečnost, že se procesy skládají ze subprocessů, neuvádějí, co nebo kdo může do procesů vstupovat (externí nebo interní zákazník) a ani to že jeden proces může mít i několik vlastníků.<sup>8</sup>

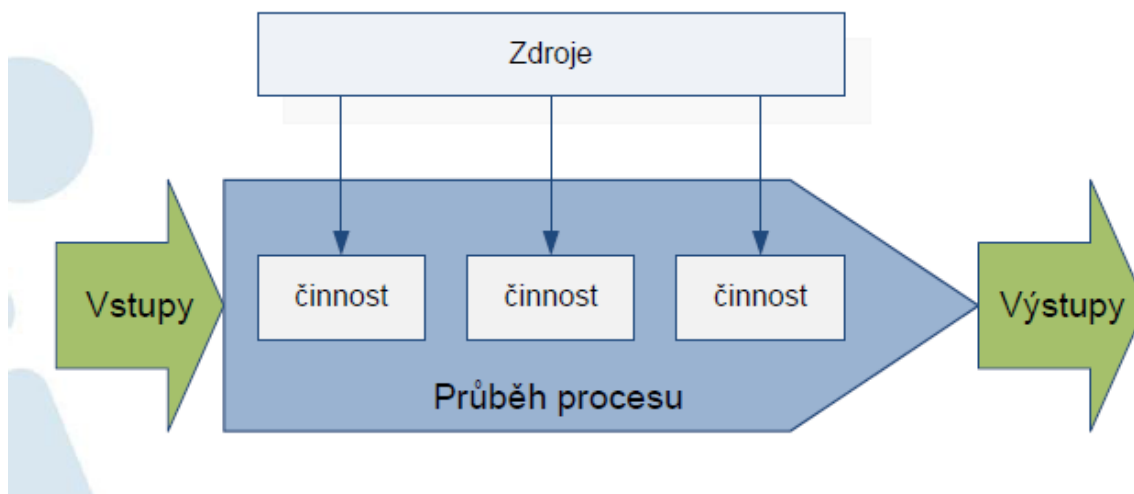
---

<sup>7</sup> GRASSEOVÁ, M., DUBEC, R. a HORÁK, R. *Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*. Vyd. 1. Brno: Computer Press, 2008. 266 s. ISBN 978-80-251-1987-7. s. 8 - 9

<sup>8</sup> ŠMÍDA, F. *Zavádění a rozvoj procesního řízení ve firmě*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 293 s. ISBN 978-80-247-1679-4. s. 29 - 32

Graficky je možné podstatu procesu vyjádřit pomocí obrázku 3.

**Obrázek 3 Podstata procesu**



Zdroj: Školení zavádění procesního řízení v rámci projektu Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova. Metodická příručka. Magistrát města Přerova, 2011. s. 14

V modelu procesního řízení se procesy dělí na hlavní, podpůrné a řídicí. Za hlavní procesy jsou považovány ty, které mají přímý vliv na zákazníka, uspokojují jeho potřeby a přinášejí přidanou hodnotu. Podpůrné procesy mají za cíl umožnit efektivní fungování hlavních procesů. Řídicí procesy vedou, směřují a řídí hlavní a podpůrné procesy ve smyslu definování jejich směrů a cílů, nastavení organizačních principů a průběžného řízení a hodnocení činností, které tvoří jejich obsah. ČSN EN ISO 9000:2001 pak ještě rozlišuje další úroveň členění procesů, kdy procesy dělí na procesy realizace produktu, procesy řídicí, procesy přípravy zdrojů a procesy dalšího rozvoje.

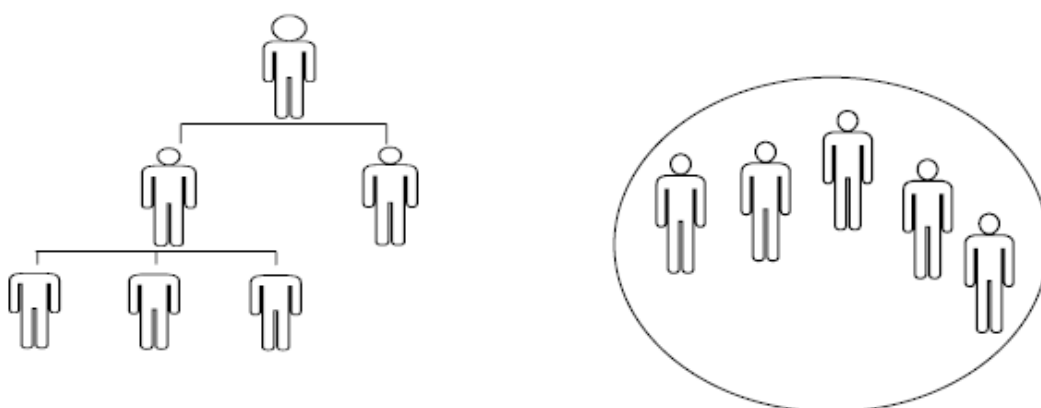
### 3.1.1.3 Cíl procesu

Proces nemůže existovat bez cíle. Cílem je rozuměna charakteristika „ bodu“ anebo stavu, do kterého by měl proces směřovat. Pro definování cíle se v manažerské literatuře používá mnemotechnická pomůcka SMART (SMARTER), která vyjadřuje základní požadavky na formulaci cíle. Podle ní by měl být cíl konkrétní (**S**pecific), měřitelný (**M**eaure), dosažitelný (**A**ttainable), odpovídající (**R**elevant), ohraničený v čase (**T**ime bound) a také celkově hodnocený (**E**valuate) a průběžně hodnocený (**R**eevaluate). Od roku 1981, kdy ji v časopise Management Review publikoval Georg T. Doran, se stala všeobecně používaným nástrojem manažerského rozhodování a dnes už by se

pravděpodobně našel málokterý z manažerů, který by uvažoval nad jejím teoretickým původem. Příkladem definování cílů procesů ve veřejné správě může být úspora veřejných prostředků, zlepšení funkčnosti organizačního prvku veřejné správy a zjednodušení agendy, zvýšení obslužnosti občanů v určité agendě veřejné správy apod.

V definování cíle procesu se obvykle pozornost zaměřuje na bod nebo stav, do kterého má proces směřovat. Už málokdy se při definování cílů procesu v obecném slova smyslu uvažuje o změně standardů zaměstnaneckého chování. V tradičním modelu řízení jsou zaměstnanci zvyklí se chovat podle naučených vzorců, příkazů a norem a nejsou připraveni na situace, se kterými se nesetkali a pro které nemají připraven vzorec, resp. manuál jednání. V procesním modelu jsou lidé nuceni ke kooperaci, vzájemnému respektu, komunikaci a hledání řešení a zlepšování procesů. Rozdíl mezi těmito cíli procesu vyjadřuje obrázek 4.

**Obrázek 4 Cíl procesu a změna zaměstnaneckého chování**



Zdroj: HRBEK, K. – HAMPL, O. *Proces jako zdroj zefektivnění veřejné správy*. [online]. [cit.2014 – 03 – 12]. Dostupné z: <http://si.vse.cz/archive/proceedings/2000/proces-jako-zdroj-zefektivneni-verejne-spravy.pdf>

#### **3.1.1.4 Vlastník procesu**

V obvyklém pojetí se za vlastníka procesu považuje organizace, její organizační prvek anebo osoba, která má odpovědnost za dosahování cílů procesu, za jeho efektivní fungování v dlouhodobé perspektivě, za sledování výkonnosti procesu a také za jeho správu. Současně je vlastník procesu odpovědný za systematické zlepšování procesu a řešení problémů, které při realizaci jeho aktivit a operací mohou vzniknout a reálně také

vznikají. Grasseová v této souvislosti zdůrazňuje, že odpovědnost se v procesním modelu nechápe jen jako odpovědnost za vykonávané činnosti, ale především jako odpovědnost za celkový výsledek procesu.<sup>9</sup>

### **3.1.1.5 Zákazník procesu**

Za zákazníka procesu je možné považovat ten subjekt, jemuž jsou procesy určeny; resp. ty subjekty, jejichž potřeby má proces uspokojovat. Subjektem může být stejně jako v předchozím případě osoba, organizace anebo také navazující proces. V obecné rovině je zákazníky procesu možné rozdělit na interní a externí, jejichž povaha vyplývá z použitých pojmů.<sup>10</sup> Jako příklad interních zákazníků ve veřejné správě je možné uvést jakýkoliv organizační prvek nebo osobu, která působí v organizační struktuře příslušného orgánu veřejné správy. Nejobecnější externím zákazníkem procesů ve veřejné správě je veřejnost, individualizovaná do zákaznické podoby konkrétního občana nebo organizace, která se na veřejnou správu obrací.

### **3.1.1.6 Vstup a výstup procesu**

Žádný proces nemůže být spuštěn bez adekvátních vstupů. Získávají se od předchozích dodavatelů anebo od zákazníků. K hodnotě vstupu se pak přidává hodnota, která vznikne v procesu zpracování vstupu s využitím disponibilních zdrojů. Výsledkem procesu je výkon, resp. výstup, který má konkrétní podobu produktu anebo služby. Podle ČSN EN ISO 9000:2001 se pak efektivnost procesu posuzuje podle toho, v jaké míře jsou realizované výstupy z procesu shodné s výstupy požadovanými.

### **3.1.1.7 Riziko procesu**

Za riziko procesu se považuje existence možnosti, že v průběhu jeho realizace nastane událost nebo se objeví jednání, které mohou mít negativní dopady na očekávané efekty projektu anebo které dokonce mohou jeho realizaci ohrozit a v konečném důsledku i znemožnit dosažení cílů procesů. Rizika se vyhodnocují pravidelně a vynášejí se do tzv. matice rizik.

Nejčastěji se při vyhodnocování rizik projektů a procesů (nejen v krizovém řízení) používá krizová matice, jejímž autorem je Klaus Winterling (obrázek 5). Podle ní se

---

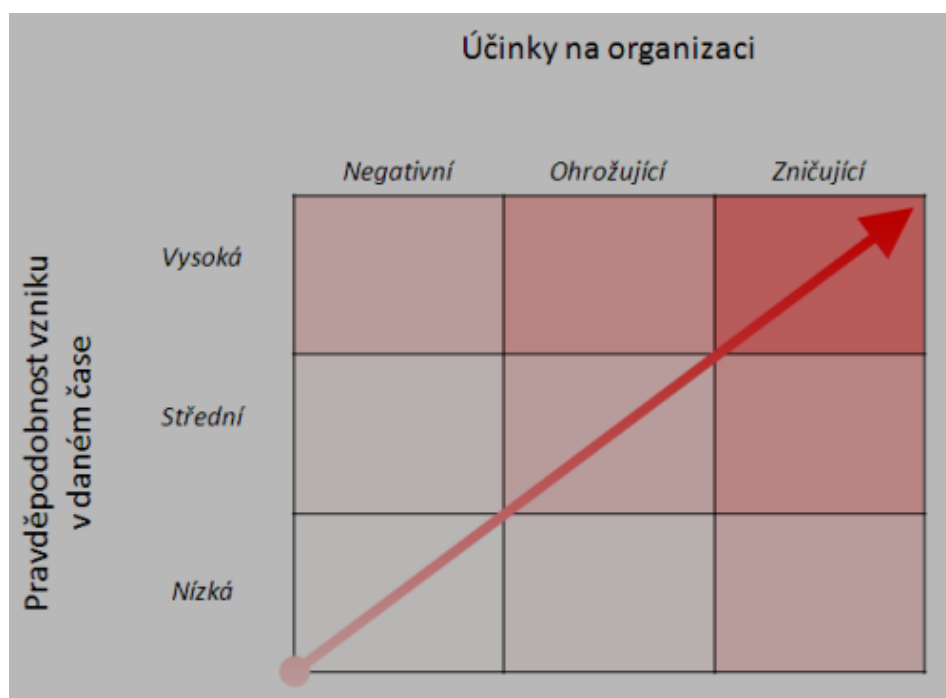
<sup>9</sup> Viz GRASSEOVÁ, M., DUBEC, R. a HORÁK, R. *Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*. Vyd. 1. Brno: Computer Press, 2008. 266 s. ISBN 978-80-251-1987-7.

<sup>10</sup> Viz GRASSEOVÁ, M., DUBEC, R. a HORÁK, R. *Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*. Vyd. 1. Brno: Computer Press, 2008. 266 s. ISBN 978-80-251-1987-7.

v řízení projektů a procesů kategorizuje riziko podle dvou hlavních parametrů. Prvním je pravděpodobnost rizika v reálném čase a druhým je odhad účinků rizika na organizaci ve škále negativních, ohrožujících nebo zničujících účinků.



**Obrázek 5 Winterlingova matice rizik**



Zdroj: *Winterlingova krizová matice*. [online]. [cit. 2014 – 03 – 12]. Dostupné z: <https://managementmania.com/cs/winterlingova-krizova-matice>

### **3.1.1.8 Regulátory procesu**

Všechny procesy jsou určitým způsobem regulovány podle určitých předem daných pravidel. Ve veřejné správě takovou soustavu regulátorů představují především právní normy (zákony, vyhlášky, prováděcí směrnice k zákonům a vyhláškám, metodické pokyny).

## **3.2 Funkční vs. procesní řízení**

Funkční a procesní model řízení jsou od sebe zásadním způsobem odlišné. Procesní model řízení – na rozdíl od klasického funkčního modelu – hledá odpověď na otázky, jak zjednodušit, zpřehlednit a zefektivnit toky práce v organizaci, jak je neustále zdokonalovat a optimalizovat, jak dosahovat žádoucí výsledky a uspokojovat potřeby zákazníků. Jinak řečeno, hlavní rozdíly mezi funkčním a procesním modelem řízení jsou v chápání jejich podstaty.

Jedním z českých autorů, kteří s tímto problémem zabývali, je M. Tůma. Ten rozdíly mezi tradiční organizací a procesní organizací souhrnně uspořádal do přehledné tabulky (tabulka 1).

**Tabulka 1 Rozdíly mezi tradiční a procesní organizací**

<b>Tradiční organizace</b>	<b>Procesní organizace</b>
platí mě můj zaměstnavatel, vedoucí	mou mzdu a náklady hradí zákazník
funkční útvary	procesní / projektové týmy
vykonavatelé činností	vlastníci procesů
jednoduché úkony	mnohostranná práce
kontrola podřízených	delegování pravomocí
hierarchická organizace	odpovědnost za hranice org. jednotek, převzetí větší míry zodpovědnosti
řízení lidí	vedení a koučing
vědomosti	schopnosti
jsem placen za počet podřízených	jsem placen za vytvořenou hodnotu
ať dělám, co dělám, nic se nezmění	prohrajeme i vyhrajeme jako tým
odměňování za činnosti	odměňování za výsledky – zákazník

Zdroj: TŮMA, M. *Procesní řízení: Tvorba procesní organizace*. Institut průmyslového managementu. [Online] [Cit: 2014-03-14g. Dostupné z: [http://www.ipm-plzen.cz/import/1085757907\\_import-PROCESNI\\_ORGANIZACE.pdf](http://www.ipm-plzen.cz/import/1085757907_import-PROCESNI_ORGANIZACE.pdf).

Mírně odlišný přístup k charakteristice rozdílů mezi funkčním a procesním modelem řízení organizace zaujímá M. Graseevá. Výsledky její komparace obou modelů jsou znázorněny v tabulce 2.

**Tabulka 2 Rozdíly mezi funkčním a procesním přístupem k řízení organizací**

<b>Funkční přístup</b>	<b>Procesní přístup</b>
Lokální orientace pracovníků.	Globální orientace prostřednictvím procesů.
Transformace strategických cílů do ukazatelů.	Propojení strategických cílů a ukazatelů procesů.
Orientace na externího zákazníka. Pracovníci neznají smysl a propojení na interní zákazníky a dodavatele – minimální součinnost s jinými činnostmi.	Existence interních a externích zákazníků. Pracovníci vědí, jaké vstupy využívají pro prováděné činnosti a od koho je přebírají a jaké výstupy a komu poskytují k realizaci navazujících činností – součinnost s jinými činnostmi.
Nejasné definování odpovědnosti za výsledek procesu a tvorbu hodnoty pro zákazníka.	Zodpovědnost a tvorba hodnoty pro zákazníka je určována podle procesů.
Komunikace přes organizační struktury.	Komunikace v rámci průběhu procesu.
Nejasné přiřazení nákladů k činnostem.	Přiřazení nákladů k činnostem.
Rozhodnutí jsou ovlivňována potřebami činností (funkcí).	Rozhodnutí jsou ovlivňována potřebami procesů a zákazníků.
Měření činnosti není propojeno s ostatními činnostmi.	Měření činnosti zohledňuje její přínos a výkon v rámci procesu jako celku.
Informace nejsou pravidelně sdíleny.	Informace jsou předmětem společného zájmu a jsou sdíleny.
Pracovníci jsou odměňováni podle jejich příspěvků ke konkrétní činnosti.	Pracovníci jsou odměňováni podle jejich příspěvků k výkonnosti procesu a organizace
Účast zaměstnanců na řešení problémů je omezena na jimi prováděnou činnost.	Podstatné problémy jsou pravidelně řešeny týmy složenými napříč činnostmi v rámci procesu

Zdroj: GRASSEOVÁ, Monika, DUBEC, Radek a HORÁK, Roman. *Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*. Vyd. 1. Brno: Computer Press, 2008. 266 s. ISBN 978-80-251-1987-7.

I když má M. Grasseová ke komparaci obou modelů jiný přístup než M. Tůma., je možné konstatovat, že se v základních parametrech oba autoři shodují a potvrzují základní tezi, uvedenou v předchozím textu, že procesní řízení je alternativou funkčního řízení, odpovídající výzvam managementu nového tisíciletí a novým paradigmatům managementu.

### **3.3 Přínosy procesního řízení**

Odpověď na otázku, jaké jsou přínosy procesního řízení pro organizaci, obsahuje snad každý titul odborných monografií i článků v tištěných nebo elektronických odborných

časopisech. Je poměrně obtížné zvolit z mnoha variací na tuto otázku nevystižnější odpověď; možná ani neexistuje, jeden z možných přehledů přínosů procesního řízení pro organizaci strukturuje poradenská firma IDS Advisory do hlavních oblastí činnosti organizace.

Za základní přínos považuje:

- *„Prostředí pro trvalý monitoring dosahovaných cílů organizace.*
- *Schopnost snadné odhalitelnosti příčiny stavu plnění, případně neplnění cílových ukazatelů. Současně s tím schopnosti trvalého zlepšování procesů na základě průběžného sledování výkonnosti procesů.*
- *Jasně definice strategie podpůrných činností organizace, určení konkrétních a měřitelných cílů pro její naplnění.*
- *Jednoduché a rychlé řízení změn, případně reakce na změny v požadavcích zákazníka.*“<sup>11</sup>

V oblasti human resources může podle ní využití procesního řízení přinést pozitivní výsledky v následujících oblastech:

- *„Trvalý monitoring výkonnosti dílčích procesů a činností s propojením na motivační nástroj v rámci řízení lidských zdrojů.*
- *Jednoduché, přehledné a jasné definice pracovních pozic, příslušných profesiogramů a pracovních rolí v procesním modelu.*“<sup>12</sup>

I v dalších oblastech je procesní řízení nemalým přínosem. Jejich velikost ale vždy závisí na konkrétní aplikaci samotného procesního řízení, stejně jako odvaze managementu provést opravdu do hloubky zaměřenou změnu.

- *„Finanční plánování:*
  - *Detailní popis procesů a přiřazení souvisejících zdrojů k těmto procesům přináší možnost lepšího plánování nákladů a z toho plynoucí možnosti využití např. metody ABC (activity based costing).*
  - *Ocenění hlavních procesů organizace, což umožňuje využití benchmarkingu.*
- *Logistika*
  - *Existence pravidel pro řízení a organizaci materiálových toků.*

---

<sup>11</sup> *Vybrané aspekty procesního řízení.* www.intersystems.cz. [Online] [Cit. 2014 – 03 – 15] Dostupné z:<http://www.idsadvisory.cz/services>

<sup>12</sup> Tamtéž

- *Odhalení a odstranění úzkých míst v procesech zásobování, nákupu materiálu a služeb a udržování zásob materiálu.*
- *Schopnosti provádět ve vytvořeném procesním modelu analýzy a simulace vedoucí k optimalizaci logistických procesů.*
- *Možnost vytvořit na základě provedené procesní analýzy základní podklad pro rozhodnutí optimální koncepce zásobování.*
- *Informační technologie: snadné a rychlé definování požadavků na funkcionalitu informačních systémů, především ve vazbě na obsluhu hlavních procesů organizace.*
- *Provozy odborných útvarů*
  - *Vygenerování celého procesního modelu na podnikovou intranetovou síť, kde je dále umožněno aktivní dynamické procházení všech struktur modelu. Významného zvýšení informovanosti pracovníků na všech organizačních úrovních.*
  - *Možnosti vyhledávání a připomínkování jednotlivých procesů vytvoření platformy pro zapojení všech pracovníků do procesu neustálého zlepšování procesů.*
  - *Možnosti připojení a provázání jakýchkoliv již existujících podnikových směrnic a dokumentů v elektronické podobě, včetně možnosti jejich spuštění/otevření přímo z modelu, což výrazně zrychlí a zkvalitní práci v celé organizaci.<sup>13</sup>*

### **3.4 Procesní řízení ve veřejné správě**

#### **3.4.1 Veřejná správa a její reforma**

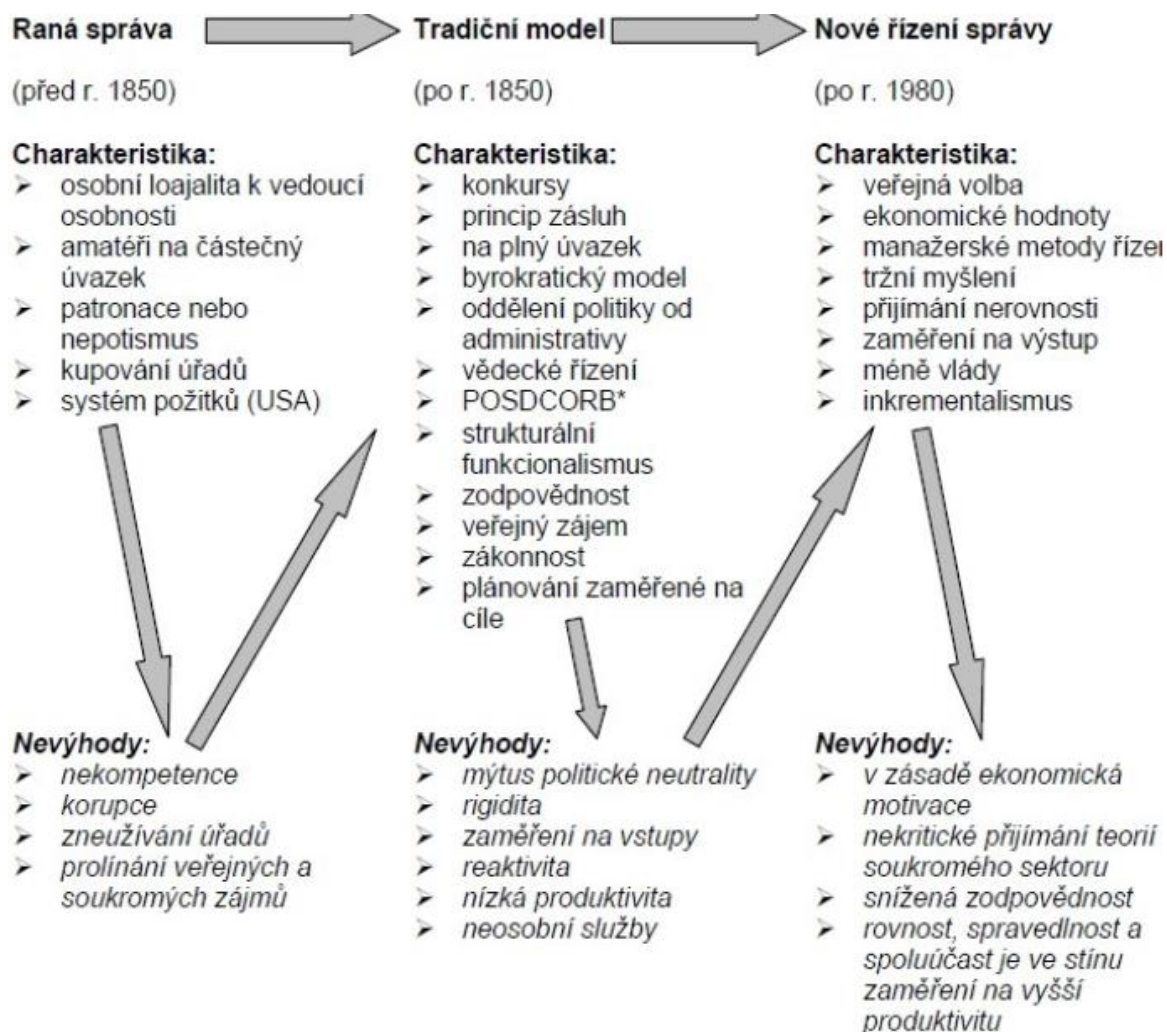
Jednoznačně vymezit a definovat veřejnou správu není jednoduché. Definici veřejné správy prezentují autoři mnoha odborných publikací. Jejich definice se v mnohém prolínají a doplňují; důležité je zjištění, že se nevyvracejí. Rozdílů jsou spíše v metodologickém přístupu a obsírnosti definice podle druhového nebo znakového typu definice.

Historicky v průběhu devatenáctého a dvacátého století vzniklo několik modelů správy veřejných záležitostí, které jsou znázorněny na obrázku 6.

---

<sup>13</sup> *Vybrané aspekty procesního řízení.* www.intersystems.cz. [Online] [Cit. 2014 – 03 – 15] Dostupné z: <http://www.idsadvisory.cz/services>

Obrázek 6 Vývoj základních konceptů veřejné správy



Zdroj: KLUSÁČEK, P. *Problematika malých obcí v České republice s ohledem na chod a efektivitu správy*. Dizertační práce. Brno, Masarykova univerzita, 2008.

V českém odborném prostředí se nejčastěji při definici veřejné správy vychází z publikací D. Hendrycha. Ten při definování veřejné správy vychází z materiálního a formálního pojetí. V materiálním pojetí chápe veřejnou správu jako: „...činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné moci propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné.“<sup>14</sup> Pozitivní pojetí je spojeno s úkoly a činnostmi, které má veřejná správa plnit. Pozitivní vymezení veřejné správy mají několik nedostatků: jsou obecná, abstraktní nebo dílčí a deskriptivní. I přesto

<sup>14</sup>HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*. Vyd.3. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 232 s. ISBN 80-7357-458-6. s. 18

jsou pozitivně gnoseologicky využitelná, protože identifikují znaky, které jsou společné pro celou veřejnou správu nebo pro některé oblasti její činnosti. Negativní pojetí Hendrych charakterizuje formulací, že „...veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní.“<sup>15</sup> Tato formulace by mohla vést k myšlence, že veřejná správa se dá poměrně jednoduše popsat, ale o to obtížněji se pak dá definovat.

Ve veřejné správě se vykonávají záměrné, organizované, kontinuální a účelové činnosti, které ve své efektivitě narážejí na skutečnost, že veřejná správa u občanů neměla vždy tu nejlepší pověst. Zvláštnost veřejné správy spočívá v několika skutečnostech:

- Je jí přiřazen veřejnoprávní charakter subjektu veřejné moci;
- Je objektem řízení veřejných záležitostí legitimovaných veřejným zájmem;
- Je subjektem i objektem ústavnosti a zákonnosti.<sup>16</sup>

Hlavní funkcí veřejné správy je poskytovat veřejné statky a služby pro občany. Jde o takové služby, které z hlediska jejich povahy nemůže z různých důvodů poskytovat soukromý sektor. Podle Průchy a Pomahače jsou funkce veřejné správy projevem její podstaty. Veřejná správa prostřednictvím svých funkcí vykonává správní činnosti. Činnost veřejné správy je upravena správním právem. Oba autoři funkce veřejné správy dělí na obecné a dílčí. Obecné funkce pak dále dělí na funkci organizující a mocenskou. Podstata organizující funkce spočívá v uspořádání subjektů veřejné správy, adresátů jejich působení a vztahů mezi nimi a k jiným subjektům. Efektivnost této funkce může být podle autorů Lexikonu právního práva tím vyšší, čím více se působení veřejné správy identifikuje s požadavky jejich „zákazníků“.<sup>17</sup>

Předpokladem efektivnosti veřejné správy je spolupráce s občany jako zákazníky. Od nich veřejná správa získává informace a k nim výkon svých funkcí směřuje. Existují dvě formy činnosti veřejné správy: vnitřní a vnější. Vnitřní směřují dovnitř organizačního systému veřejné správy a vnější směřují mimo organizační systém veřejné správy – k jeho zákazníkům. Průcha a Pomahač vysvětlují, že vnitřní organizační činnosti veřejné správy mají podpůrnou funkci, jejímž hlavním účelem je zefektivnění veřejné správy a jejího

---

<sup>15</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*. Vyd.3. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 232 s. ISBN 80-7357-458-6. s. 18

<sup>16</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo*, 5. dopl. a opr. vyd, Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-2102-76-30. s. 29

<sup>17</sup> PRŮCHA, P. - POMAHAČ, R. *Lexikon správního práva*. Vyd. 1. Ostrava: Sagit, 2002. s. 116

fungování a zpřehlednění služeb poskytovaných občanům. Hlavní činnosti ale směřují mimo její vnitřní systém, protože jsou spojeny s poskytováním služeb občanům.<sup>18</sup>

Aby mohlo být poskytování služeb a informací občanům a komunikace veřejné správy s nimi co nejjednodušší a nejrychlejší, zabývá se stát čím dál více hledáním cest pro dosažení vyšší efektivity a kvality veřejné správy. Nové přístupy k řízení veřejné správy mají posílit její efektivnost, usnadnit, zjednodušit a urychlit spolupráci úřadů veřejné správy s veřejností.

Současně s vývojem společnosti se vyvíjela i veřejná správa tak, aby byla schopna pokrýt všechny požadavky svých „zákazníků“ na rozsah poskytovaných služeb a také aby byla schopna se v interním i externím rozměru vyrovnat s požadavky na vyšší kvalitu a efektivnost.

Vznikla potřeba vytvořit nový „manažerský model“ fungování veřejné správy, který by dokázal lépe naplňovat její funkce, které se promítly do reformy veřejné správy. Reforma veřejné správy, tak jak v České republice od roku 1989 proběhla v několika etapách, byla podle I. Cibákové a v. Malého zaměřena hlavně na změny v jejích základních aspektech, tj. ve funkcích (úkolech) veřejné správy a jejich financování, organizaci správního systému a statusu zaměstnanců veřejné správy. Žádná z etap reform a změn ve veřejné správě nebyla podle nich jen technickým problémem, ale i problémem politickým, protože především na politické vůli kompetentních činitelů záviselo, jaké reformy a v jakém rozsahu budou provedeny.<sup>19</sup>

Každá reforma by měla vycházet z určité strategie. Pokud má dojít ke zlepšení správy agend veřejné správy, pak to není jen problém strategie, ale také kultury politického rozhodování v širším významu slova, které přijetí konkrétní strategie předchází.

Klasifikaci dimenzí strategií reform R. Pomahač shrnuje do několika základních bodů:

*a) „určení hlavních cílů reformy (například zvýšení efektivnosti, odstranění generálních defektů, změna funkcí při adaptaci na změněnou společenskou situaci apod.),*

---

<sup>18</sup> PRŮCHA, P; POMAHAČ, R. *Lexikon správní právo*. Vyd. 1. Ostrava: Sagit, 2002. s. 114

<sup>19</sup> CIBÁKOVÁ, V. MALÝ, I.. *Veřejná správa v kontextu přípravy a vstupu státu do eurozóny*. Vyd.1. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 9



- b) definování limitujících faktorů (například institucionálních bariér, které leží mimo oblast, kam dosahuje vládní vliv),
- c) načasování reformy,
- d) předběžného stanovení únosné míry rizika,
- e) rozhodnutí o míře, v níž budou preferovány radikální, jednorázové a relativně nevratné reformní kroky oproti opatřením postupné, inkrementální inovace,
- f) vyjádření poměru všeobecně a specificky orientovaných reformních kroků,
- g) volby poměru šokových nebo naopak co nejméně bolestných reformních opatření,
- h) zpřístupnění teoretických zdrojů, z nichž bude možné čerpat i v průběhu reformy,
- i) výběru nástrojů z celkového reformního instrumentáře, včetně určení, které z nich budou přímo prezentovány a které naopak zůstanou spíše skrytými nástroji. <sup>20</sup>

Podle R. Pomahače je pro předpokladem úspěšného přijetí nebo průběhu reformy skutečnost, pod jak silným a rozhodným vedením se přijímá a odehrává a také fakt, jestli je přijímána v politicky příznivém nebo politicky nepříznivém prostředí. Tyto okolnosti Pomahač svazuje s doporučením přijmout buďto komplexní strategii reformy, nebo omezenou, výběrovou reformní variantu, anebo dokonce jen velmi omezený, zpravidla nealternativní reformní postup. Takový přístup je pak výrazem široce přijímaného přesvědčení o tom, že reformy mají nejčastěji průběh, který není nepodobný organickému vývoji, avšak skončí fatálním neúspěchem, dopustí-li se jejich tvůrci několika základních pochybení.<sup>21</sup> Nesporně tak může být jedním ze strategických cílů reformy i implementace procesního řízení do veřejné správy.

Reforma veřejné správy byla nesporně ovlivněna teoretickým modelem, který vytvořili Pollitt a Bouckaert. Ti se ve svém modelu snažili vytvořit takový koncept reformy veřejné správy, který by byl schopen reagovat na všechny vnitřní a vnější okolnosti, které by vznik a průběh reformy mohly ovlivnit. Tento model reformy veřejné správy popisují v knize „Public Management reform.“<sup>22</sup> Model reformy veřejné správy vytvořili na základě několika postupných kroků. Počátečním krokem bylo vytvoření širší

<sup>20</sup> POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. s. 46

<sup>21</sup> POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. s. 236

<sup>22</sup> POLLITT, Christopher a Geert BOUCKAERT. *Public management reform: a komparativ eanalysis*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2004. s. 24-37

varianty modelu, která se opírala a výsledky jejich výzkumů a údajů z jiných výzkumů reforem veřejné správy. Pak byly podrobněji analyzovány ty země, ke kterým byl k dispozici největší objem informací a byl znám mechanismus fungování jejich veřejné správy. Postupně se tak vytvořil model, který byl průběžně testován a upravován podle toho, jaké autoři získávali poznatky o praktickém fungování veřejné správy. Nakonec vznikl revidovaný, prakticky použitelný model, který mohl být využit jako „manuál“ pro sběr informací o fungování veřejné správy, které jsou potřebné pro rozhodování a její reformě.

Koncepce New public management<sup>23</sup> (nové řízení organizací ve veřejné správě) je pokusem odpovědět na otázku, jak zvyšovat efektivnost ve veřejné správě a snižovat náklady na její fungování. Koncepce NPM vznikla v předchozích třiceti letech, kdy byla východiskem reformy správy ve Velké Británii, Novém Zélandu a Austrálii. NPM je teoretickým modelem řízení organizací veřejné správy, který je možné použít na organizace, splňující určité předpoklady: orientace na zákazníka nebo kvalita poskytovaných služeb veřejné správy. Pak může mít použití nástrojů NPM pozitivní výsledek. Porovnáním modelu NPM s tradičními přístupy k veřejné správě se ve své publikaci zabývali F. Ochrana a M. Půček. Výsledky porovnávání pak uspořádali do tabulky (tabulka 3).

---

<sup>23</sup> *Úvod do managementu veřejné správy*. [online]. s. 21 [cit. 2014-03-19]. Dostupné z: [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/vzorvzd/kapit\\_1.pdf](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/vzorvzd/kapit_1.pdf)

**Tabulka 3 Komparace NPM s „klasickými“ přístupy řízení veřejné správy**

<b>Aspekt</b>	<b>Obvyklý (klasický) způsob řešení problému</b>	<b>Způsob řešení navrhovaný New Public Management</b>
<b>Řídící princip</b>	Hierarchický, striktně daný	Řízení na základě výsledků dekomponované produkční systémy
<b>Způsob řízení</b>	Pyramidové řízení, organizačně striktně vymezené	Relativně autonomní řízení. Relativně autonomní organizace fungují relativně samostatně na principu pracovních smluv
<b>Způsob rozhodování</b>	Hierarchický výkon rozhodování, plánování výkonu rozhodnutí	Dichotomický způsob rozhodování, rozčleněný na centrální strategické činnosti a pružně (operativně) zabezpečené služby
<b>Forma řízení</b>	Procesně orientované řízení veřejné správy	Řízení orientované na výsledek, monitorované v kontrole ex ante a kontrole ex post na bázi výkonových ukazatelů
<b>Poskytování veřejných služeb</b>	Kolektivní poskytování veřejných a sociálních služeb převážně na bázi univerzálního produktu	Flexibilní poskytování veřejných a sociálních služeb ve formě individuálních produktů. Služby mohou být i privatizovány, či poskytovány různými smluvně zajišťovanými subjekty
<b>Přístup k nakládání s veřejnými zdroji</b>	Produkční jednotky veřejné správy nejsou ekonomicky zainteresovány na racionálně ekonomickém nakládání s veřejnými zdroji	Produkční jednotky veřejné správy pracují na principu „poskytování hodnoty za peníze“
<b>Vztah k majetku</b>	Vlastnění majetku	Řízení majetku
<b>Rozpočtování</b>	Institucionální („nárokové“) financování	Rozpočtování orientované na výsledky

Zdroj: OCHRANA, F. PŮČEK, M. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 246 s. ISBN 978-80-7357-667-7. s. 32-33

Praktická realizace konceptu New Public Management musí vycházet z legislativního rámce konkrétní země a musí také zohledňovat jeho kulturní tradice.

Druhá teoretická koncepce Good governance (GG) jako východisko reformy veřejné správy vznikla jako výsledek hodnocení a teoretické kritiky předchozího modelu. Koncepce dobré správy nebo dobrého vládnutí, jak je v literatuře označována, je podle D. Špačka v mnoha základních východiscích shodná s předchozím modelem, když

vychází z rozdílů soukromého a veřejného sektoru a když obě shodně požadují změnu řízení veřejno-správních činností.<sup>24</sup>

V koncepci Good governance jsou vyjádřeny výhrady vůči předchozímu modelu NPM především ve vztahu k chápání občanů jen jako spotřebitelů služeb, které jim veřejná správa poskytuje a fakt, že příliš nepočítá s aktivním podílem občanů na činnosti veřejné správy. Podle Špačka je pak dalším důvodem ke kritice kromě velké zaujatosti soukromým sektorem a velkou volností manažerů i soustředění se na výsledek místo na proces, což v řadě zemí přineslo negativní výsledky a umožnilo rozvoj korupce.<sup>25</sup>

Třetí teoretická koncepce neo-weberiánského státu se nechává inspirovat původními teoretickými myšlenkami Maxe Webera z počátku minulého století a jeho koncepci byrokratické organizace. Hlavní myšlenka této koncepce spočívá ve vytvoření stabilního státu, který bude zajišťovat rovné postavení pro občany a bude jim také zajišťovat právní jistotu a bezpečnost. V neo-weberiánském modelu se přikládá velký význam státu, který by měl regulovat trh a vytvářet systém jednotné veřejné správy, v němž budou v zastupitelské demokracii fungovat konzultační mechanismy, které budou posilovat důvěru občanů ve veřejnou správu a její úředníky.<sup>26</sup> Porovnáním uvedených koncepcí se zabýval D. Špaček v souvislosti s analýzou eGovernmentu. Výsledky svých komparací přehledně uspořádal do tabulky (tabulka 4).

---

<sup>24</sup> ŠPAČEK, D. Veřejná správa a řízení. [online]. 2008 [cit. 2014-03-19]. Dostupné z: [http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35184/1/SpacekD\\_Verejna%20sprava\\_VS\\_2006.pdf](http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35184/1/SpacekD_Verejna%20sprava_VS_2006.pdf)

<sup>25</sup> Viz ŠPAČEK, D. *EGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2012, 258 s. ISBN 978-807-4002-618.

<sup>26</sup> RANDMA-L., T.. *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. [online]. 2008 [cit. 2014-03-19]. Dostupné z: [http://www.cuni.cz/ISS-50-version1-080227\\_TED1\\_RandmaLiiv\\_NPMvsNWS.pdf](http://www.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf)

**Tabulka 4 Porovnání teoretických koncepcí**

	<b>NPM</b>	<b>Neo-weberianský stát</b>	<b>Good governance</b>
<b>Role státu</b>	minimální	maximální	minimální
<b>Přístup/veřejný sektor/systém</b>	flexibilní	stabilní	stabilní
<b>Trh/přístup vlády</b>	deregulace	regulace	deregulace
<b>Marketization</b>	ano	ne	ano
<b>Veřejná správa/správní aparát???</b>	rozstříštěnost	jednota	rozstříštěnost
<b>Hodnoty</b>	demokratické	technokratické	demokratické

Zdroj: ŠPAČEK, D. *eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2012, 258 s. ISBN 978-807-4002-618

Z tabulky vyplývá, že v hlavních bodech se koncepce good governance a new public management shodují, neo-weberianský přístup je oproti nim zcela opačný. NPM a GG se používají v moderních státech, které charakterizuje moderní přístup k veřejné správě.

Z uvedených teoretických koncepcí se dá vydedukovat i orientace na zavedení procesního řízení ve veřejné správě jako nástroje dosažení její vyšší kvality a efektivnosti při plnění jejích cílů a nakládání s veřejnými zdroji.

V souvislosti s reformou veřejné správy a jejím hlavním cílem – optimalizace veřejné správy – je často jako nástroj zmiňován eGovernment. eGovernment je v posledních pár letech velmi rozšířený pojem. Na stránkách bývalého ministerstva informatiky se uvádí tato jeho definice: „*eGovernment představuje transformaci vnitřních a vnějších vztahů veřejné správy pomocí informačních a komunikačních technologií s cílem optimalizovat interní procesy. Jejím cílem je pak rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým uživatelům.*“<sup>27</sup> Za hlavní cíl eGovernmentu je všeobecně

<sup>27</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Archiv stránek bývalého Ministerstva informatiky. [online]. [cit. 2014-03-20]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/micr/egovernment/default.htm>

považováno zvýšení výkonnosti veřejné správy a zjednodušení a urychlení spolupráce mezi veřejností a veřejnou správou. EGovernment není samoúčelem, cílem; je jen předpokladem a nástrojem pro výkonnější a rychlejší komunikaci mezi úřady veřejné správy a občany a také pro podporu činnosti úřadů státní správy i samosprávy a propojení jednotlivých informačních systémů ve státní a veřejné správě.<sup>28</sup>

Reforma veřejné správy v ČR se svým začátkem datuje k červnu 1993, kdy Úřad pro legislativu a veřejnou správu ČR předložil Návrh reformy územní správy v České republice. Vláda ale nebyla schopna se dohodnout na jejich základních parametrech. Spornou otázkou byl počet vyšších územních samosprávných celků a také samotné institucionální řešení vztahu samosprávy a státní správy ve vyšších územních samosprávných celcích. 28. září 1994 parlament schválil „Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy“, který obsahoval tyto hlavní cíle

- Překonat nefunkční rozdrobenost malých obcí.
- Navrhnout právní úpravu řešení případů, kdy obec odmítá dodržovat zákony.
- Připravit volby do zastupitelstev.
- Řešit otázku financování samosprávných funkcí VÚSC.
- Zachovat postavení okresních úřadů jako orgánů státní správy s všeobecnou působností.
- Do krajských úřadů v maximální možné míře přenést prvoinstanční působnost ministerstev, zejména na úseku vodního hospodářství, odpadového hospodářství a ochrany přírody.
- Provéřit nezbytnost existence některých dekoncentrovaných orgánů státní správy v území a případné budoucí požadavky na vznik dalších takových orgánů.<sup>29</sup>

Politickým východiskem pro další postup v reformě veřejné správy v letech 1996 - 1998 byly dva dokumenty: koaliční dohoda a programové prohlášení vlády. V nich byly jako priority stanoveny racionalizace veřejné správy, zlepšení profesionality veřejné správy a dodržování ústavního pořádku.

Nová vláda, kterou po demisi předchozí jmenoval prezident republiky 2. ledna 1998 pak svým usnesením z 23. 3. 1998, schválila koncepci reformy veřejné správy, v níž byla

---

<sup>28</sup> Viz Ministerstvo vnitra ČR: Archiv stránek bývalého Ministerstva informatiky. [online]. [cit. 2014-03-20]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/micr/egovernment/default.htm>

<sup>29</sup> Viz Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 446 z 9. července 1994. [online]. [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1205\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1205_00.htm)

reforma veřejné správy chápána jako dlouhodobý proces, rozvržený do několika po sobě následujících etap.

V listopadu 1999 pak vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu předložila další návrhy zákonů, kterými by byl proveden ústavní zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků – krajů. Postupně byly přijaty tyto zákony: zákon o obcích, zákon o krajích, o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, o hlavním městě Praze, o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze a zákon o okresních úřadech.

Vlastní činnost krajská zastupitelstva a další krajské orgány včetně krajských úřadů začaly vykonávat od 1. 1. 2001. Tím dnem završena druhá etapa decentralizace veřejné správy v České republice. 1. ledna 2003 došlo k ukončení činnosti okresních úřadů a převedení kompetencí okresních úřadů na nově zřízené obce s rozšířenou působností, na krajské úřady a na další správní úřady. K 31. 12. 2002 ukončily svou činnost okresní úřady a jejich působnosti byly přeneseny na obce s rozšířenou působností s cílem přiblížit státní správu občanům. Menší část kompetencí zaniklých okresních úřadů byla od 1. 1. 2003 přenesena na krajské úřady a další správní úřady. Decentralizací státní správy došlo k posílení významu samosprávy. Od 1. 1. 2003 tak bylo dosaženo lepší dostupnosti veřejné správy pro občany, protože sídla obcí s rozšířenou působností tvořila přirozená centra správních obvodů.

Důležitým datem, které iniciovalo další změny ve veřejné správě, byl vstup ČR do Evropské unie. Dne 1. května 2004 se Česká republika stala novým členským státem Evropské unie a vznikl jí tak závazek akceptovat unijní standardy fungování veřejné správy.

V řízení veřejné správy jako rozhodujícím faktoru efektivnosti jejího výkonu se začal uplatňovat tlak na využívání metod řízení ze soukromého sektoru (přechod od funkčního k procesnímu modelu řízení). Reforma VS probíhala na čtyřech úrovních:

1. Reforma územní VS – součástí jsou institucionální zákony, vznik krajů, zánik okresů, převody majetku, problematické je stále finanční postavení krajů a obcí.
2. Reforma ústřední státní správy – změny spočívají v úpravě pravomocí a výkonu orgánů ústřední státní správy. Tato část reformy stále nebyla řádně dokončena.

3. Reforma kvality a obsahu VS – sem spadá oblast aplikace nových modelů řízení, informatizace, standardizace veřejných služeb, dostupnost služeb atd.
4. Reforma postavení zaměstnanců ve veřejné správě – zákon o službě státních zaměstnanců a o jejich odměňování (služební zákon), zákon o platech, a dalších.

V realizaci reformy veřejné správy byl důležitým momentem rok 1998, kdy se ve veřejné správě začalo přecházet od tzv. nabídkového modelu k poptávkovému. V rámci toho byly uplatňovány takové nástroje, jako je audit výsledků a výkonů, sledování cílů (účelů) a výkonů a reformou veřejných rozpočtů ošetřené nástroje, jako je střednědobý výhled, netto-rozpočtování a rozpočtování zaměřené na sledování cílů a výkonu. Budován a podporován byl kvalitativní a výkonový management, moderní metody řízení a informační technologie. Proveden měl být procesní audit, zlepšen systém kontroly a ošetřeno řízení znalostí zaměstnanců veřejné správy.

Pro dokončení reformy veřejné správy v roce 2012 zpracovalo Ministerstvo vnitra „Analýzu aktuálního stavu veřejné správy“ ve které identifikovalo problémy, se kterými se veřejná potýkala a které měly být řešeny a také stanovila hlavní úkoly a opatření, které měly být realizovány. K nim patřilo:

1. Procesní modelování agend (cílem bylo zjistit procesy, jakými je výkon konkrétních agend realizován).
2. Standardizace agend (měly být vytvořeny standardy tak, aby stát byl schopen garantovat poskytování stejné veřejné služby ve srovnatelné kvalitě, srovnatelném čase a za obdobných, ne-li shodných podmínek bez vazby na to, kde a kým je služba zabezpečována.
3. Projekty eLegislativa, eSbírka měly zajistit odpovídající přístup ke kvalitnímu a srozumitelnému právu.
4. Kvalita ve veřejné správě; v rámci koncepce rozvoje kvality veřejné správy měly být vytvořeny motivační nástroje pro používání metod řízení kvality i na ústředních orgánech státní správy, současně by také měl být rozšířen počet města a krajů, které je aplikují).
5. Snižování byrokratické zátěže.
6. Zrušit zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (aby nemohly být územní samosprávné celky používány jako všeobecné obvody pro výkon státní správy, kromě odůvodněných výjimek).
7. Zrušení kategorie obcí s pověřeným obecním úřadem.
8. Organizace přímých vykonavatelů státní správy v území.



9. Redukce matričních úřadů.
10. Redukce stavebních úřadů.
11. Omezení výkonu přenesené působnosti na obcích I.
12. Výkon veřejné správy na území statutárních měst a hlavního města Prahy (Návrh spočíval v omezení nežádoucího zvyšování počtu statutárních měst. Při přidělování statute statutárního města, neměly být zohledňovány historické a prestižní důvody, ale pouze počet obyvatel statutárního města, jehož minimální hranice byla navrhována na 40 tisíc.
13. Omezení platnosti veřejnoprávních smluv.
14. Přenesení přestupkové agendy z obcí I na obce s rozšířenou působností (v důsledku neschopnosti obcí zajistit odbornou úroveň této činnosti).
15. Nastavení vazeb mezi odpovědností resortů za rozsah přenášených agend na územní samosprávné celky a poskytované finanční prostředky.
16. Proplácení přeneseného výkonu prostřednictvím standardů.<sup>30</sup>

Jednou z úrovní veřejné správy je územní samospráva, ve které bude v diplomové práci analyzován proces implementace procesního řízení.

Územní samospráva je podle Kunce historicky vzniklým výrazem práva a schopností územního společenství občanů samostatně spravovat své místní záležitosti prostřednictvím volených zastupitelstev a dalších orgánů, případně i přímým hlasováním (referendem).<sup>31</sup>

Územní samospráva plní úkol přiblížit řešení úkolů veřejného zájmu co nejlépe občanovi a umožňuje mu bezprostředně se zapojit do správy veřejných záležitostí. Územní správa většinou bývá několikastupňová. V ČR je systém územní správy dvoustupňový. Ústavní zakotvení právního postavení územní samosprávy je obsaženo v hlavě č. 7 článku 8., podle kterého se Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Ústava vymezuje, že obec je základním územním samosprávným celkem a zároveň je součástí vyššího územního samosprávného celku (kraje).<sup>32</sup> Zákon o obcích dále člení obce na obce,

---

<sup>30</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR.. *Koncepce dokončení reformy veřejné správy*. 2012. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejnespravy.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.

<sup>31</sup> KUNC, J. *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1996. 236 s. ISBN 80-7066-309-X. s. 174

<sup>32</sup> Viz Ústava ČR, hlava 7, čl. 8.

městysy, města, statutární města. Zvláštní postavení má hlavní město Praha, které je zároveň obcí i krajem, jeho fungování je upraveno samostatným zákonem.

Z textu jsou zřejmé “politické” důvody reformy veřejné správy a přechodu jejího řízení na procesní model. “Provozní důvody” zavádění procesního řízení do veřejné správy na úrovni obce budou objasněny v následující kapitole.

### **3.4.2 Důvody implementace procesního řízení ve veřejné správě – obec**

Implementace modelu procesního řízení ve veřejné správě je spojena s otázkou, zda vůbec procesní řízení do veřejné správy patří, když má veřejná správa primárně netržní povahu a její činnosti jsou primárně vymezeny právními předpisy (zákony vyhláškami, prováděcími pokyny atd.) a navíc když se do ní promítají vlivy fungování politického cyklu. Pokud je odpověď na otázku, zda je možné zavádět do fungování veřejné správy model procesního řízení kladná, pak se nabízí i další otázka, jestli je možné ve veřejné správě plně aplikovat model procesního řízení v podobě, jaká je známa ve firmách. A nakonec je na místě také otázka, jestli je, resp. byla veřejná správa na procesní řízení připravena, pokud vycházíme z konstatování, že je v současnosti model procesního řízení ve veřejné správě implementován.

V předchozí části textu bylo konstatováno, že hlavním důvodem přechodu firem od funkčního k procesnímu řízení bylo vyčerpání rozvojového potenciálu funkčního modelu řízení a potřeba dosáhnout proaktivního chování firem v podobě zákaznické orientace, dosahování vyšší efektivity interních procesů, vyšší výkonnosti a konkurenceschopnosti. Možná je v této souvislosti možné jako důvod připomenout jeden z reklamních sloganů, které se v posledních letech lidem vryly do povědomí: všechno co děláme, řídíte vy.

Zákaznický orientovaný pohled na činnost veřejné správy, který je typický pro procesní řízení, vychází z klíčové role klienta – občana, organizace, firmy komunity - a jeho potřeb. Jako „potřeba“ je chápána „životní událost“, ve které zákazník – občan přichází do styku s veřejnou správou a očekává od veřejné správy pomoc při jejím řešení. Faktické spektrum životních událostí, které jsou právně vymezeny, je nespočetné. Fakticky všechny „životní situace“ jsou upraveny právním předpisem, který definuje očekávané chování zákazníka – občana a žádoucí chování (postup) veřejné správy při řešení životních událostí. Protože jsou všechny životní události právně reglementovány,

je možné uspořádat činnosti veřejné správy podle cílů, které odpovídají potřebám zákazníků- občanů a jejich požadavku efektivnost a výkonnost veřejné správy.

Řečeno jinými slovy, je důvodem zavedení procesního řízení zvýšení kvality vnitřního řízení činnosti veřejné správy, vyšší transparentnost a otevřenost veřejné správy a zefektivnění výkonu jednotlivých úřadů veřejné správy. Poměrně stručně se důvod zavedení procesního řízení veřejné správy v prozákaznické orientaci dá vyjádřit sloganem „vstřícný úřad, spokojený občan.“

Těžko dopovědět na otázku, jestli byla veřejná správa na procesní řízení připravena. Pravděpodobně bude možné souhlasit s tvrzením, že stejně jako firmy v určitém období na zavedení procesního řízení připraveny nebyly, a dopracovávaly se k jeho akceptování pod tlakem vnějších a vnitřních okolností, nebyla na jeho implementaci připravena ani veřejná správa a že přechod na procesní řízení byl dlouhodobým procesem. Toto tvrzení podporuje i stručná historie reformy veřejné správy, která byla popsána v předchozí části textu.

Jako každý nový manažerský standard bylo zavádění procesního řízení v české praxi spojeno s překonáváním celé řady bariér:

- Procesní řízení bylo chápáno jako čistě technologická záležitost;
- Ve veřejné správě existovaly rozdílné a místy rozporuplné přístupy k procesnímu řízení;
- Zpočátku chyběla vhodná metodika zavádění procesního řízení;
- Chyběli kvalifikovaní specialisté na problematiku procesního řízení;
- Ne vždy se projekty zavádění procesního řízení setkávaly s podporou vedoucích pracovníků.

V. Řepa při hodnocení zkušeností českých firem ze zavádění procesního řízení upozornil i na další překážky. Za nejdůležitější považuje obavy a nechuť ke změnám, příliš rozsáhle definované projekty a špatně definované cíle, malou podporu vedení organizací a nezainteresovanost pracovníků.<sup>33</sup>

Proces zavádění procesního řízení a přeměny úřadů veřejné správy v podstatě vycházel z metody modelování a optimalizace podnikových procesů. Podle J. Tůmy se postup tvorby procesní organizace odehrává v pěti etapách:

1. Definování cílů projektu, vytvoření týmu procesní organizace a harmonogramu

---

<sup>33</sup> ŘEPA, V. – Zámečnicková, J. *Procesní řízení - jak si stojí firmy v ČR? Systémová integrace*. 2005, roč. 12, č. 3. Dostupné také z: [www.cssi.cz/cssi/system/files/all/rep.pdf](http://www.cssi.cz/cssi/system/files/all/rep.pdf)

projektu;

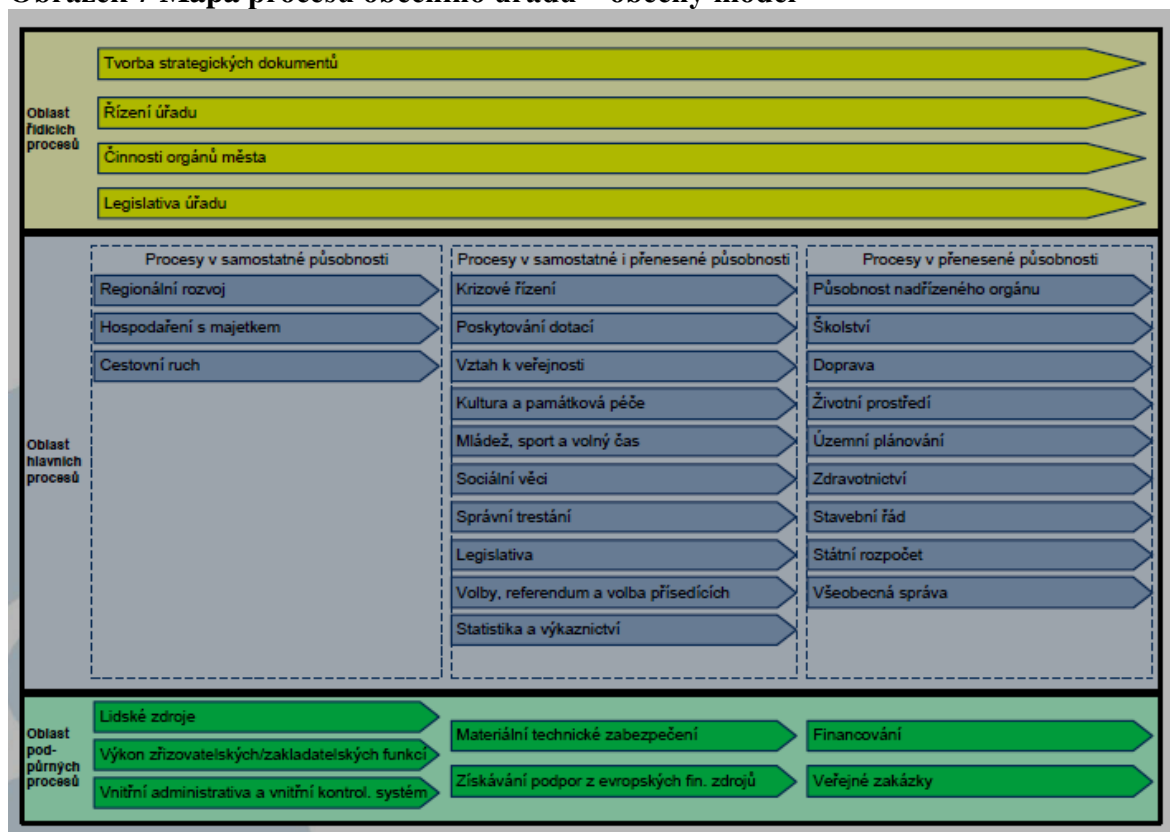
2. Analýza stavu organizace;
3. Optimalizace procesů v organizaci podle kritériální funkce;
4. Definice a implementace nové procesní organizace;
5. Pravidelná verifikace implementované procesní organizace.<sup>34</sup>

### 3.4.3 Základní popis procesního modelu řízení na úrovni obce

Procesní model řízení na úrovni obecního úřadu vychází z funkcí a činností, které jsou jim přisouzeny na základě právní normy. Jím je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. Od doby svého přijetí prošel celkem sedmnácti úpravami, z nichž poslední byla přijata v roce 2012.

V procesním modelu řízení je všeobecně možné obec považovat za organizaci, ve které probíhají hlavní, řídicí a podpůrné procesy. Jejich přehled je znázorněn v procesní mapě na obrázku 7.

**Obrázek 7 Mapa procesů obecního úřadu – obecný model**



Zdroj: Školení zavádění procesního řízení v rámci projektu Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova. Metodická příručka. Magistrát města Přerova, 2011. s. 28

<sup>34</sup> TŮMA, M. *Jak zavést procesní organizaci podniku*. IT system. 2003, č. 10.

Jako „vlastníci“ jednotlivých procesů vystupují příslušné odbory organizační struktury obecních úřadů, které vykonávají zákonem jim svěřené kompetence. V obecném modelu organizační struktury obecního úřadu (statutárního města, obce s přenesenou působností) to jsou:

- 1) Starosta (primátor), náměstci, tajemník úřadu, kancelář starosty (primátora)
- 2) Útvar interního auditu
- 3) Specializované pracoviště ochrany a krizového řízení
- 4) Odbor kontroly
- 5) Odbor správní
- 6) Odbor finanční
- 7) Odbor rozvoje
- 8) Odbor majetku, jeho správy a provozu
- 9) Stavební úřad
- 10) Odbor dopravy
- 11) Odbor životního prostředí
- 12) Odbor zemědělství
- 13) Odbor školství, mládeže a tělovýchovy
- 14) Odbor sociálních služeb a zdrav
- 15) Odbor právní
- 16) Živnostenský úřad.

Obecná modelová podoba hlavních prvků organizační struktury obecního úřadu je základem pro tvorbu organizační struktury obecního úřadu podle konkrétních místních podmínek infrastrukturu nebo jiné zdroje, které mají pro zákazníky veřejné správy určitou hodnotu.

Jednotlivé odbory poskytují svým interním a externím zákazníkům jako výstupy své činnosti služby nebo činnosti, případně infrastrukturu nebo jiné zdroje, které mají pro zákazníky veřejné správy určitou hodnotu. Veřejný sektor je typickým poskytovatelem služeb, které se podle modelu procesní organizace katalogizují na hlavní a podpůrné služby. Hlavní služby jsou ty, které organizace veřejné správy poskytují svým klientům a kvůli nimž existují. Podpůrné služby jsou ty, které existují proto, aby mohly být efektivně a kvalitně poskytovány hlavní služby. Přehled hlavních a podpůrných služeb v obecné podobě je uveden na následujících obrázcích.

**Obrázek 8 Hlavní služby podle předmětu**

Předmět plnění služby	Charakteristika	Příklad
Poskytnutí lidské práce	Odborný výkon, který uspokojuje některou z potřeb klienta.	Pečovatelská služba Požární ochrana
Poskytnutí lidské administrativní práce	Odborný výkon (obvykle podle zákona), který vytváří data, sdělení oficiálního charakteru, dokumenty nebo rozhodnutí uspokojující potřebu klienta a literu zákona.	Správní rozhodnutí Regulace života ve společnosti Rozhodnutí o rozvoji území
Informace - Informační plnění	Odborný výkon, při kterém dochází předání potřebné informace v podobě využitelné klientem.	Poskytnutí poradenství sociálně vyloučeným osobám
Finance - Peněžité plnění	Odborný výkon, který v souladu se zákony a pravidly organizace (správce rozpočtu) poskytuje přímo nebo nepřímo finanční prostředky k zajištění potřeb konzumenta/klienta.	Sociální dávky Podpora v nezaměstnanosti
Infrastruktura	Výkon, nebo sada výkonů, které vedou k zajištění určitého typu životních podmínek, klientů a konzumentů.	Veřejné prostranství IT infrastruktura

Zdroj: DOHNAL, M. *Management ve veřejné správě*. Bakalářská práce. Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů, 2012. s. 24

**Obrázek 9 Hlavní služby podle účelu**

Účel služby	Charakteristika	Příklad
Rozvoj území	Činnost zajišťující dlouhodobě udržitelný stav a vývoj území s cílem zachování a zvyšování kvality života	Územní plánování, Regulace zemědělské činnosti, Regulace stavební činnosti ...
Správní služby	Činnost zajišťující a udržující podmínky pro fungování systému a v něm zahrnutých subjektů, jako jsou občané, fyzické a právnické osoby a jejich skupinové formy.	Vydávání dokladů, Udělování licencí, Udělování živnostenských oprávnění
Věcné služby	Činnosti přímého nebo nepřímého poskytování věcného plnění nebo služeb, klientům a to buď na základě souběhu jejich potřeby a veřejného zájmu.	Vzdělání, Sociální služby, Zdravotnictví, Bezpečnost, Ochrana majetku

Zdroj: DOHNAL, M. *Management ve veřejné správě*. Bakalářská práce. Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů, 2012. s. 24

**Obrázek 10 Typy podpůrných služeb**

Typ podpůrné služby	Charakteristika	Příklad
Služby správy zdrojů	Všechny služby, jejichž hlavním účelem je efektivní správa zdrojů organizace / veřejné korporace.	Správa budov IT služby Úklidové služby Řízení lidských zdrojů Provoz vozového parku
Služby nákupu a získávání	Všechny služby, které v organizaci zajišťují nákup nebo pořízení zdrojů či služeb.	Materiálně technické zásobování Výběr dodavatelů
Služby vnitřní správy organizace	Čistě interní služby organizace zajišťující chod a řízení organizace	Řízení kvality Kontrola Řízení rozpočtu

Zdroj: DOHNAL, M. *Management ve veřejné správě*. Bakalářská práce. Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů, 2012. s. 24

Agenda veřejné správy je založena na rozsáhlé právní regulaci. Ta je mnohdy nejednoznačná až rozporuplná. Ministerstvo vnitra ČR proto ve vládní strategii „Efektivní veřejná správa“ připravilo a realizuje projekt „Procesní modelování agend veřejné správy“. Jeho cílem je „vytvoření softwarové, znalostní a procesní infrastruktury pro vytváření, využívání, správu a rozvoj procesních modelů tak, aby bylo následně možné optimalizovat procesy v dalších agendách veřejné správy. Procesní modely umožňují výrazné zprůhlednění procesů ve veřejné správě, umožní odstranění duplicit při jejich výkonu a rozkryjí a pojmenují kompetence jednotlivých složek a institucí, a to s ohledem na časovou a finanční náročnost konkrétního výkonu.“<sup>35</sup> Důvody a základní cíle zpracování tohoto projektu jsou znázorněny na obrázku 11.

**Obrázek 11 Důvody a cíle projektu „Procesní modelování agend veřejné správy“**



Zdroj: *Procesní modelování agend veřejné správy*. 6. 2. 2014. [online]. [cit. 2014 – 203 – 19]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6634712>

<sup>35</sup> *Procesní modelování agend veřejné správy*. 6. 2. 2014. [online]. [cit. 2014 – 203 – 19]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6634712>

## **4 Charakteristika magistrátu města Přerova**

### **4.1 Město Přerov**

Statutární město Přerov leží v Olomouckém kraji v Hornomoravském úvalu na řece Bečvě. Nejstarší písemná zpráva o Přerově pochází z roku 1141. Město má rozlohu 58, 48 km<sup>2</sup> a sídlí v něm téměř 45 000 obyvatel. Přerov je důležitou dopravní křižovatkou a sídlem důležitých firem, z nichž největší jsou PRECHEZA, Přerovské strojírna, Meopta a Kazeto. Část historického jádra města (Horní Město) se roku 1992 stala městskou památkovou rezervací.

### **4.2 Magistrát města Přerova a jeho organizační struktura**

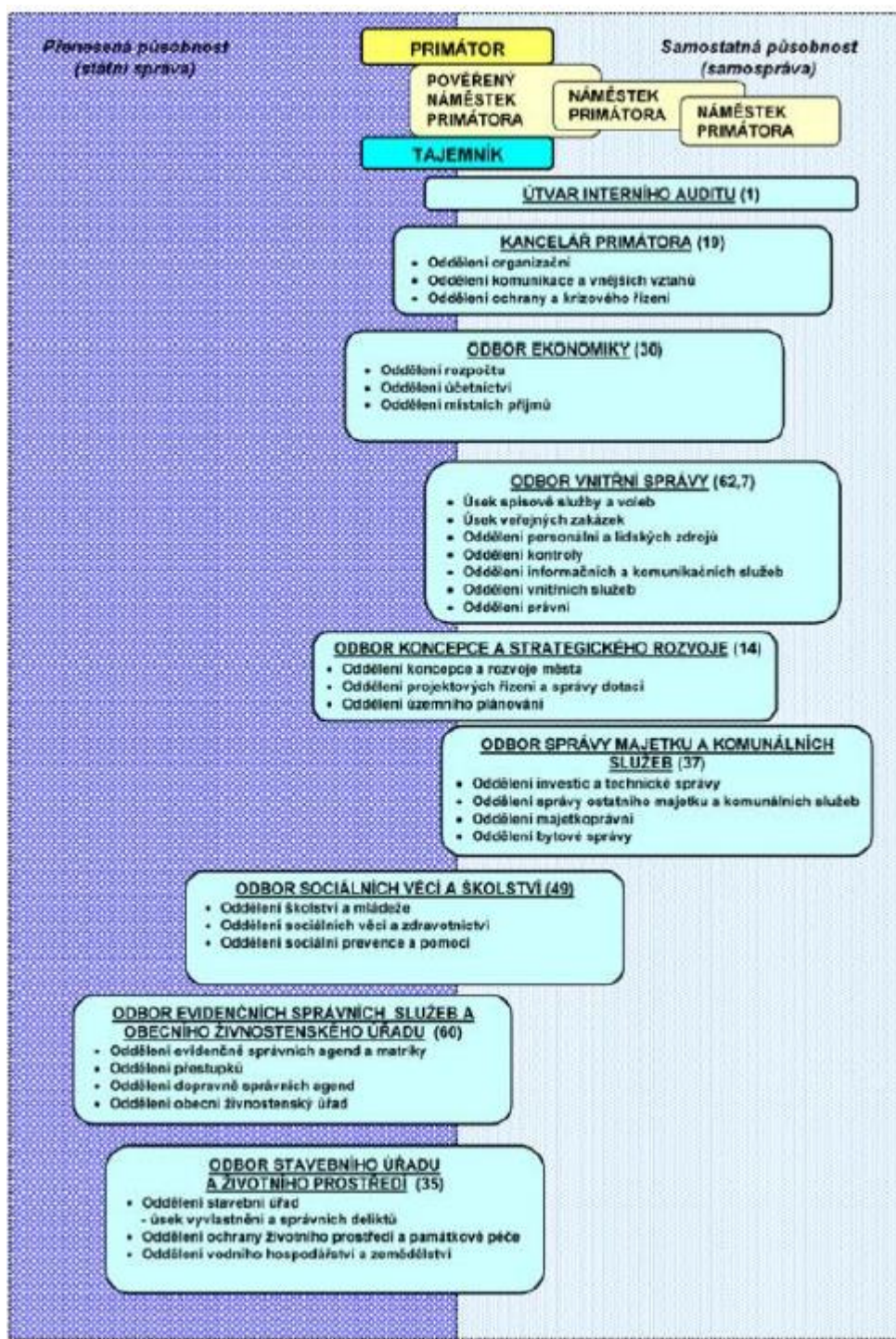
Přerovský magistrální úřad je rozdělen „...do 8 odborů a jednoho útvaru, které vykonávají činnosti přenesené působnosti (státní správa) a samostatné působnosti (samospráva). Odbory jsou členěny celkem do 30 oddělení a úseků.“<sup>36</sup> Na úřadě pracuje 305 zaměstnanců. Odbory magistrátu jsou na území města Přerova rozmístěny v pěti budovách. Organizační struktura magistrátu je uvedena na obrázku 12.

---

<sup>36</sup> *O magistrátu*. [online]. [cit. 2014-03-18]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/o-magistratu>



Obrázek 12 Organizační struktura Magistrátu města Přerova

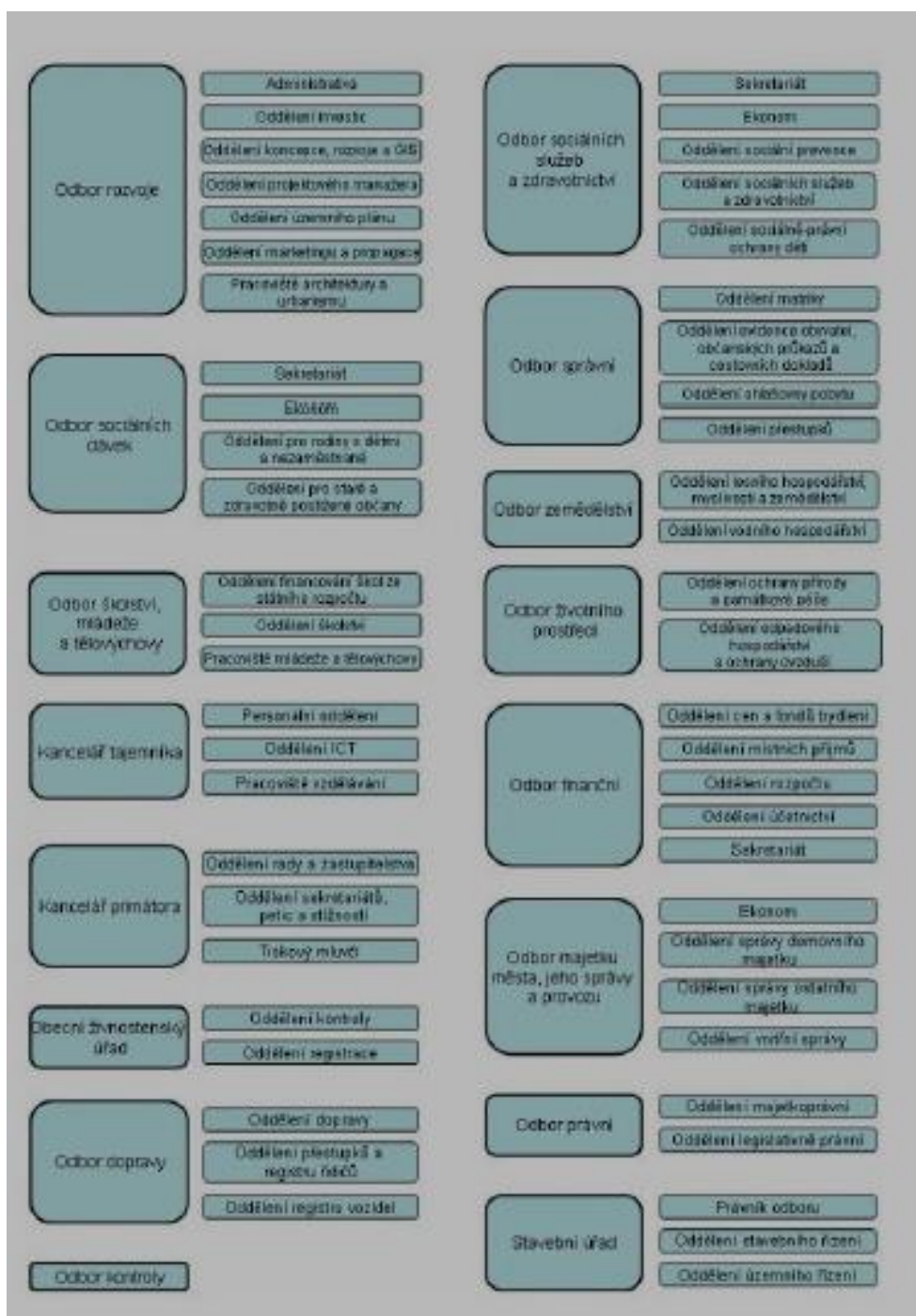


Zdroj: <http://www.přerov.eu/cs/magistrat/o-magistratu/>

Současná podoba organizační struktury přerovského magistrátu je výsledkem zavádění procesního modelu řízení v období 2010 – 2013.

V podobě před zavedením modelu procesního řízení byl magistrát rozdělen do 16 odborů a jednoho útvaru, které vykonávaly činnosti přenesené působnosti (státní správa) a samostatné působnosti (samospráva). Magistrát zaměstnával 327 zaměstnanců. (obrázek 13)

Obrázek 13 Organizační struktura MMPr 2010



Zdroj: DOHNAL, M. *Management ve veřejné správě*. Bakalářská práce. Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů, 2012. s. 13

Externí organizační audit na začátku roku 2010 doporučil Radě města úpravu organizační struktury a přechod k procesnímu modelu interního řízení úřadu. Vzhledem k finanční náročnosti projektu zavedení procesního modelu řízení a disponibilním

finančním zdrojům města, rozhodla Rada města o využití externích finančních zdrojů z příslušného dotačního titulu ESF s hranicí finanční spoluúčasti města do výše dvou milionů korun.

Pro financování implementace procesního modelu řízení na magistrátu města Přerova byl podle metodiky podávání žádostí o finanční prostředky z dotačního titulu ESF zpracován projekt „Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova“ Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost pod prioritní osou 4 – veřejná správa a veřejné služby v oblasti podpory 4.1 – posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy. (Registrační číslo projektu: CZ.1.04/4.1.01/53.00056). Doba realizace projektu byla rozvržena na období od října 2010 do července 2013. Po ukončení projektu celkové způsobilé výdaje projektu tvořily 9 772 484,70,- Kč, z toho dotace z prostředků ESF činila 8 306 611,99,- Kč. Město projekt spolufinancovalo částkou 1 465 872,71,- Kč.<sup>37</sup>

Hlavním cílem projektu bylo „...dosažení praktické implementace procesního řízení a začlenění tohoto řízení jako běžné součásti práce úřadu na všech jeho úrovních. Cíle budou dosaženy kombinací školení, poradenství a aktivního zapojení účastníků. Projekt vyžaduje synergii dodavatelů i úřadu při realizaci zamýšlených aktivit. V každé z řešených oblastí budou zaměstnanci školeni dodavatelem v dané problematice, aby bylo dosaženo základního pochopení tématu a motivace účastníků.“<sup>38</sup> Cílovou skupinou projektu byli politici (volení zástupci) územních samosprávných celků, územní samosprávné celky a úřady samosprávných celků, jejich orgány a jimi zřízené nebo založené organizace a jejich zaměstnanci.<sup>39</sup>

V citaci formulace cílů projektu jsou jeho cíle a základní způsoby jeho dosažení i cílová skupina uvedeny, poněkud neurčitě působí použití pojmu synergie ve spojení s dosažením zamýšlených aktivit. Pravděpodobně měli autoři projektu na mysli spíše pojem spolupráce, anebo vycházeli z obecné frazeologie doporučení pro zpracování žádostí o finanční podporu určitého projektu.

---

<sup>37</sup> Dokumentace projektu CZ.1.04/4.1.01/53.00056 „Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova“. Přerov: Magistrát města Přerova, 2010.

<sup>38</sup> Dokumentace projektu CZ.1.04/4.1.01/53.00056 „Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova“. Přerov: Magistrát města Přerova, 2010.

<sup>39</sup> Tamtéž

Hlavní obsahové části projektu byly zpracovány v šesti kapitolách, které pokrývaly hlavní aktivity projektu:

1. *“Řízení projektu*
2. *Poradenství a školení - Aplikace modelu CAF na zacílení dalších klíčových aktivit zlepšování v rámci projektu*
3. *Poradenství a školení - Projektové řízení*
4. *Poradenství a školení - Zavádění procesního řízení na magistrátu*
5. *Poradenství a školení - Strategické plánování a tvorba zásadních koncepcí rozvoje*
6. *Poradenství a školení - Optimalizace a zefektivnění ekonomických procesů v oblasti finančního plánování a řízení.”*<sup>40</sup>

Strukturování projektu vycházelo z obecných metodických doporučení pro zpracovávání žádostí o dotace v příslušném operačním programu v programovacím období 2007 – 2013.

Základním očekávaným efektem projektu byla „...*praktická implementace procesního řízení jako běžné součásti práce úřadu na všech úrovních, projektového řízení ve formě umožňující efektivní realizaci záměrů, strategického plánování coby jednoho z řady klíčových procesů a využití sebereflexe s pomocí CAF k nastartování procesu trvalého zlepšování.*“<sup>41</sup> Vedle hlavního očekávaného efektu projekt sledoval a i další odvozené efekty. Ty se měly projevit v „...*zacílení aktivit na změnu v úřadu pro vyšší efektivitu a přátelské veřejné služby, prohloubení a rozšíření kompetencí a kvalifikace, inovaci v interních procesech, posílení spolupráce mezi jednotlivými cílovými skupinami, podpory motivace k osobnímu odbornému rozvoji zaměstnanců, zvýšení loajality a iniciativy zaměstnanců, zvýšení adaptability zaměstnanců pro trh práce a ovlivnění vnitřní kultury a komunikace.*“<sup>42</sup>

V průběhu realizace projektu byl monitorován jeho postup. Za období 2010 – 2013 jako monitorovací výstupy byly zpracovány:

- *„Sebehodnotící zpráva na bázi modelu CAF za rok 2011 (vstupní)*
- *Akční plán zlepšování na rok 2012*
- *Sebehodnotící zpráva na bázi modelu CAF za rok 2012 (výstupní)*

---

<sup>40</sup> Dokumentace projektu CZ.1.04/4.1.01/53.00056 „Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova“. Přerov: Magistrát města Přerova, 2010. Dostupné také z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/rozvoj-mesta/projekty/projekty-podporene-z-esf/zvyseni-kvality-rizeni-na-magistratu-mesta-prerova.html>

<sup>41</sup> Tamtéž

<sup>42</sup> Tamtéž

- *Akční plán zlepšování na rok 2013*
- *Nová vize úřadu*<sup>43</sup>

V poradenství a školení zaměstnanců magistrátního úřadu byla zpracována jako výstup projektu „Metodika projektového řízení v souladu s mezinárodními standardy“ a „Pilotní“ provoz metodiky. Jako další výstupy byly zpracovány Katalog služeb úřadu, Metodika mapování procesů a procesního řízení, Vrcholový procesní model organizace (textový i grafický popis vybraných procesů na magistrátu). „*V oblasti strategického řízení jako základní výstup projektu byla zpracována Koncepce rozvoje úřadu města Přerova pro období 2013 – 2017*“.<sup>44</sup> Jako další výstupy projektu pak byla zpracována Analýza a popis procesu tvorby rozpočtu a realizace rozpočtu v rámci procesního modelu organizace, byly identifikovány oblasti zlepšení hospodaření a úspor a zpracován plán postupu kontrol ex-ante.

V rámci 2. klíčové aktivity projektu, kterou bylo další zlepšování klíčových aktivit v rámci projektu, přerovský magistrát provedl dvě šetření spokojenosti přerovských občanů s činností magistrátu. První šetření bylo provedeno v roce 2012 a druhé v roce 2013. V prvním šetření magistrát formou dotazníku zjišťoval míru spokojenosti s fungováním magistrátu u 440 respondentů. „*Respondenti vyjádřili vysokou spokojenost s chováním a vystupováním zaměstnanců magistrátu (97 % klientů hodnotilo kladně), rovněž 97 % klientů hodnotilo kladně odbornost a profesionalitu zaměstnanců. 90 % klientů vyřídilo na magistrátu vše, co potřebovalo. Pro 96 % klientů je orientace v budovách snadná a jsou s ní spokojeni. Co se týče spokojenosti s prostředím úřadu (např. příjemné prostředí, podmínky pro návštěvníky, komfort čekání, místa k sezení apod.) 91 % všech oslovených klientů vyjádřilo spokojenost, klienti hodnotící záporně byli nespokojeni s podmínkami v budově T.G.M. (uvítali by více prostoru a míst k sezení, klimatizaci a lepší větrání zejména v létě), klienti si dále stěžovali na těžké otevírání*

---

<sup>43</sup> *Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova*. 29.1.2014. [online]. [cit. 2014 – 03 – 27]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/rozvoj-mesta/projekty/projekty-podporene-z-esf/zvyseni-kvality-rizeni-na-magistratu-mesta-prerova.html>

<sup>44</sup> *Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova*. 29.1.2014. [online]. [cit. 2014 – 03 – 27]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/rozvoj-mesta/projekty/projekty-podporene-z-esf/zvyseni-kvality-rizeni-na-magistratu-mesta-prerova.html>

*vstupních dveří v budově Smetanova 7. Spokojenost s pracovní dobou magistrátu. 95 % klientů vyjádřilo svou spokojenost.*<sup>45</sup>

Druhé šetření spokojenosti klientů proběhlo v roce 2013 podle stejné metodiky a na stejném vzorku respondentů. V roce 2013 došlo ke zlepšení ve srovnání s výsledky předchozího šetření. *„Téměř 97 % respondentů vyjádřilo vysokou spokojenost s chováním a vystupováním zaměstnanců magistrátu, odbornost a profesionalitu zaměstnanců hodnotilo 98 % klientů kladně, 96 % klientů vyjádřilo spokojenost s prostředím úřadu (podmínkami pro návštěvníky, komfortem při čekání aj.). Pozitivní celkový dojem z jednání na magistrátu mělo 87 % oslovených klientů (84 % v roce 2012), 12 % klientů se nevyjádřilo (11 % v roce 2012) a pouze 1 % klientů bylo nespokojených (5 % v roce 2012).*<sup>46</sup>

Problém, který magistrát při rozhodování o implementaci procesního modelu řešil, bylo hledání odpovědi na otázku, jakou strategii implementace zvolit: postupnou a pomalou nebo skokovou a rychlou. Řečeno jinými slovy, vedení magistrátu se rozhodovalo mezi variantou postupného řízeného zlepšování po malých krocích anebo variantou provedení základní skokové změny vytvářením strategických projektů se zásadními změnami. Druhá varianta byla nakonec zvolena jako nejvhodnější.

V Metodice procesního řízení Magistrátu města Přerova se kromě obecných cílů přechodu na procesní model, vyjádřených v projektu ESF, uvádí podrobnější cíle, které v širším kontextu souvisí s vytvářením nové organizační kultury magistrátu. Jde hlavně o:

- *„Definování nové strategie magistrátu a nastavení dílčích strategií pro jednotlivé oblasti činnosti;*
- *Zavedení systému řízení kvality podle norem ISO na základě procesní optimalizace agend a jejich inforatické podpory;*
- *Definování jasných osobních odpovědností vedoucích pracovníků a zaměstnanců magistrátu*
- *Zkvalitnění manažerských dovedností vedoucích zaměstnanců;*

---

<sup>45</sup> *Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova.* 29.1.2014. [online]. [cit. 2014 – 03 – 27]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/rozvoj-mesta/projekty/projekty-podporene-z-esf/zvyseni-kvality-rizeni-na-magistratu-mesta-prerova.html>

<sup>46</sup> *Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova.* 29.1.2014. [online]. [cit. 2014 – 03 – 27]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/rozvoj-mesta/projekty/projekty-podporene-z-esf/zvyseni-kvality-rizeni-na-magistratu-mesta-prerova.html>

- *Nastavení efektivních kontrolních mechanismů a zpětných vazeb;*
- *Naladění efektivních komunikačních procesů a komunikačních kanálů mezi volenými zastupiteli a úředníky a úředníky a občany;*
- *Dosažení vyšší efektivnosti prezentace a propagace města.*<sup>47</sup>

V této další charakteristice cílů projektu, které magistrát uvádí v interní Metodice procesního řízení Magistrátu města Přerova, je vyjádřen prakticky dokumentován jeden z cílů, které sleduje procesní analýza – duplicita nebo překrývání procesů, aktivit nebo operací procesu. Fakticky se cíle projektu opakují v několika různých formulačních variacích, přičemž jejich vymezení v hlavní projektové dokumentaci by mělo být určující a postačující.

Základní kompetence a funkční účely jednotlivých organizačních prvků jsou rozpracovány ve vnitřním předpisu – organizačním řádu.<sup>48</sup> Z hlediska obecného modelu procesního řízení jsou hlavní, řídicí a podpůrné procesy v organizačním řádu rozděleny v podobě, jak je vyjadřuje obrázek 14.

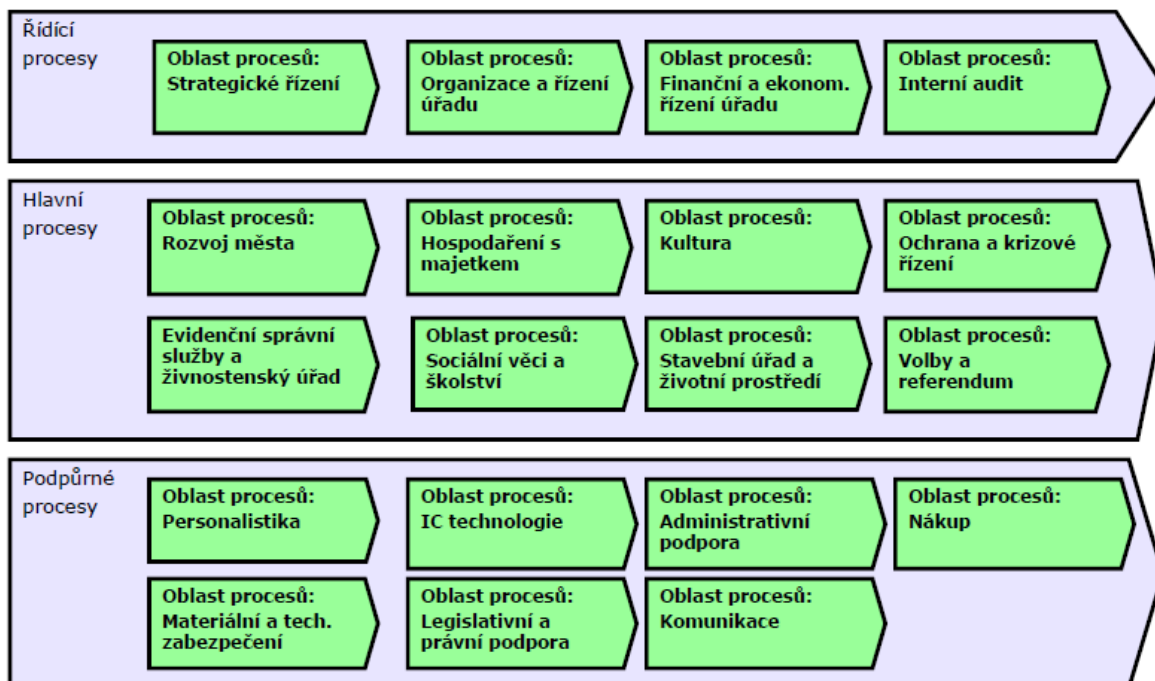
---

<sup>47</sup> *Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova.* 29.1.2014. [online]. [cit. 2014 – 03 – 27]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/rozvoj-mesta/projekty/projekty-podporene-z-esf/zvyseni-kvality-rizeni-na-magistratu-mesta-prerova.html>

<sup>48</sup> Vnitřní předpis č. 4/2011, ve znění vnitřního předpisu č. 19/2011, č. 21/2011, č. 26/2011, č. 3/2012, č. 5/2012, č. 7/2012, č. 12/2012, č. 24/2012, č. 25/2012, č. 7/2013, č. 1/2014 a č. 3/2014, Organizační řád, kterým se vymezují kompetence Magistrátu města Přerova



**Obrázek 14 Mapa procesů – Magistrát města Přerova**



Zdroj: *Zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova*. Přerov: Magistrát města Přerova: 2012. s. 6

Tato procesní mapa odráží současnou fungující strukturu hlavních, řídicích a podpůrných procesů, která má svou oporu v obecně závazných právních předpisech a vnitřním předpisu, kterým je organizační řád.

Z procesní mapy v následující kapitole vychází analýza konkrétního procesu na magistrátním Odboru správy majetku a komunálních služeb. Analyzovaným objektem je proces „majetkoprávní dispozice“, jehož název vyplývá z terminologie příslušné právní normy. Důvody pro volbu tohoto konkrétního procesu jsou dva: první je odborný a souvisí se změnami právních norem, podle nichž byl v době implementace proces nastaven a které se změnil v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) a na dosud současné nastavení procesu nereagovalo. Druhý důvod je osobní a souvisí s reflexí vlastního výkonu pracovních činností na uvedeném odboru.

## 5 Analytická část

Tato část práce, jak bylo uvedeno v závěru předchozí kapitoly, je zaměřena na analýzu konkrétního procesu na Odboru správy majetku a komunálních služeb Magistrátu města Přerova. Jejím cílem je na základě deskripce organizačního prostředí vybraného procesu provést jeho analýzu a identifikovat základní problémová místa. Výsledky analýzy budou východiskem pro formulaci doporučení ke změně „nastavení“ procesů.

### 5.1 Odbor správy majetku a komunálních služeb magistrátu města Přerova a jeho působnost

Hlavním posláním Odboru správy majetku a komunálních služeb v rámci přerovského magistrátu je zajištění kvalitního a efektivního výkonu činností, souvisejících se správou a nakládáním s movitým a nemovitým majetkem města a zajišťováním komunálních služeb, které jsou uvedeny v organizačním řádu magistrátu. Odbor správy majetku a komunálních činností:

- *„zajišťuje komplexní správu a provoz domovního majetku vyčleněného do správy odboru*
- *zpracovává návrhy na odprodej domů, bytů a nebytových prostor*
- *zabezpečuje investorskou činnost při provádění staveb města*
- *zajišťuje správu, údržbu a provoz ostatního majetku ve vlastnictví města, zejména místních komunikací, chodníků, veřejných prostranství, městské zeleně, vodního hospodářství*
- *zajišťuje odstranění vraků motorových vozidel z místních komunikací*
- *připravuje podklady pro řešení pojistných událostí*
- *plní za město úlohu objednatele komunálních služeb (např. svoz odpadu, údržba veřejné zeleně, parku Michalov, čištění města, apod.)*
- *eviduje žádosti, podněty týkající se nakládání s majetkem nemovitým, movitým - převod, nabytí, nájem, výpůjčka, zřizování věcných břemen a zajišťuje jejich projednání v orgánech obce*
- *zajišťuje výběrová řízení ve věcech převodu a nájmu nemovitých věcí z majetku města*
- *vede agendu pojištění majetku města*

- *zastupuje město v soudních sporech v majetkoprávních záležitostech.* „<sup>49</sup>

Odbor správy majetku a komunálních služeb je rozdělen do čtyř oddělení:

- *„oddělení investic a technické správy,*
- *oddělení správy ostatního majetku a komunálních služeb,*
- *oddělení majetkoprávní,*
- *oddělení bytové správy.* “<sup>50</sup>

Hlavní účel existence a činnosti odboru je dán zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. Vnitřní členění přerovského magistrátního odboru je jednou z možných organizačních variant, jak v konkrétních lokálních podmínkách dekomponovat kompetence odboru tak, aby se sledoval účel zákona.

V porovnání s předchozí organizační strukturou přerovského magistrátu z roku 2010 bylo zjištěno, že v novém organizačním uspořádání zůstal zachován hlavní účel odboru; tzn. zajištění všech provozních služeb, které se týkají majetku města a jeho správy a poskytování komunálních služeb. V nové organizační struktuře je nejvýznamnější změnou sloučení právního s majetkoprávním oddělením a koncentrace všech odpovědností za nakládání s majetkem města do jednoho prvku organizační struktury. Odbor se stal gestorem a vykonavatelem všech činností spojených se správou městského majetku. K zajištění všech komunálních služeb využívá organizace, které k tomu účelu město zřídilo (Technické služby města Přerova) a na smluvním základě i externí organizace, které jsou vybírány na základě vyhlášeného výběrového řízení. V současné organizační struktuře magistrátu na úseku správy vnitřních věcí působí právní oddělení, které v určitých „životních situacích“ zdvojuje činnosti majetkoprávního oddělení Odboru správy majetku a komunálních služeb anebo vstupuje do procesů tzv. majetkoprávní dispozice při projednávání záležitostí, spojených s nakládáním s movitým nebo nemovitým majetkem města anebo s přípravou a realizací investičních projektů.

---

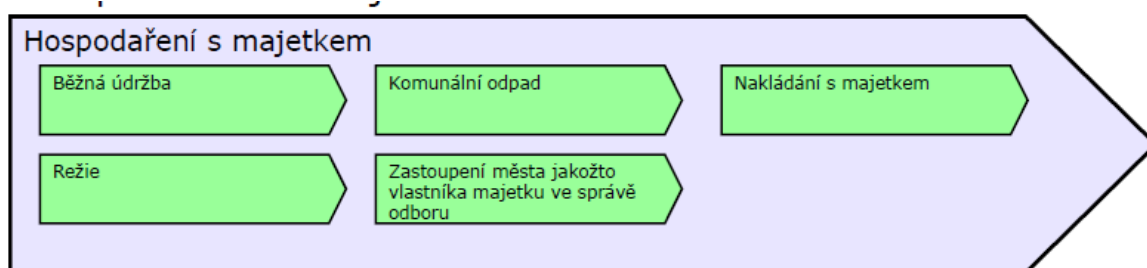
<sup>49</sup> Odbor správy majetku a komunálních služeb – Město Přerov. [online]. [cit. 2014 – 03-26]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/o-magistratu/odbory-magistratu/odbor-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb/>

<sup>50</sup> Odbor správy majetku a komunálních služeb – Město Přerov. [online]. [cit. 2014 – 03-26]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/o-magistratu/odbory-magistratu/odbor-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb/>

Podrobně jsou kompetence a aktivity odboru jako celku a jeho jednotlivých oddělení rozpracovány ve vnitřním předpisu – organizačním řádu.<sup>51</sup> Výpis z organizačního řádu je uveden v příloze 1.

Z analýzy organizačního řádu je možné v činnosti odboru z hlediska jeho účelu identifikovat hlavní procesy, které jsou znázorněny na následujících obrázcích. V této souvislosti je na místě malá poznámka: v organizační struktuře magistrátu a mapě procesů magistrátu je jako hlavní proces označeno hospodaření s majetkem.<sup>52</sup> V činnosti Odboru správy majetku a komunálních služeb se pak pojem hlavní procesy používá ve významu procesů, které vyjadřují hlavní účel jeho fungování. (viz obrázky 15 – 17.<sup>53</sup>

### Obrázek 15 Proces „hospodaření s majetkem“



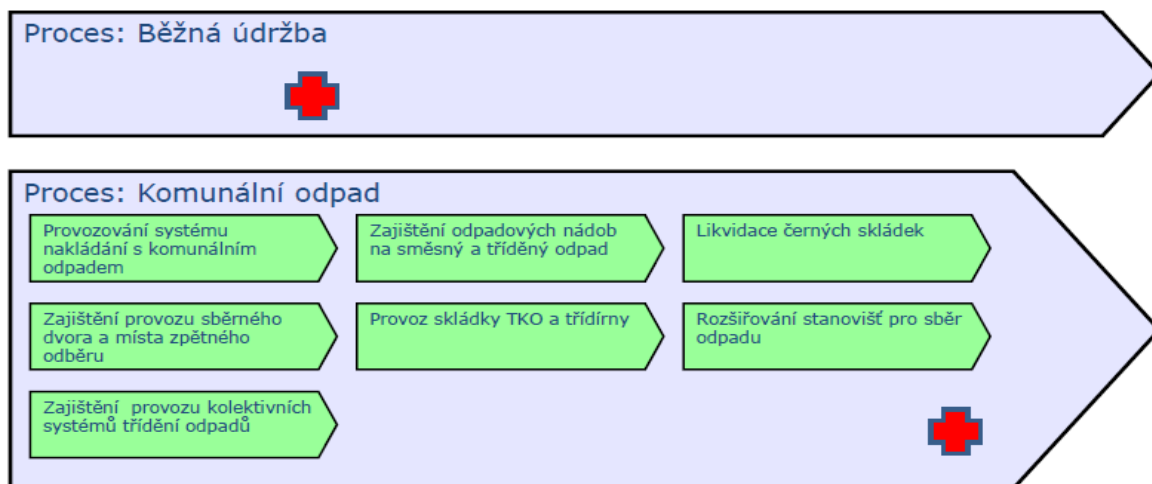
Zdroj: *Zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova*. Přerov: Magistrát města Přerova: 2012.

<sup>51</sup> Vnitřní předpis č. 4/2011, ve znění vnitřního předpisu č. 19/2011, č. 21/2011, č. 26/2011, č. 3/2012, č. 5/2012, č. 7/2012, č. 12/2012, č. 24/2012, č. 25/2012, č. 7/2013, č. 1/2014 a č. 3/2014, Organizační řád, kterým se vymezují kompetence Magistrátu města Přerova

<sup>52</sup> Vnitřní předpis č. 4/2011, ve znění vnitřního předpisu č. 19/2011, č. 21/2011, č. 26/2011, č. 3/2012, č. 5/2012, č. 7/2012, č. 12/2012, č. 24/2012, č. 25/2012, č. 7/2013, č. 1/2014 a č. 3/2014, Organizační řád, kterým se vymezují kompetence Magistrátu města Přerova

<sup>53</sup> Poznámka: červený křížek v obrázcích vyjadřuje, jak na sebe určité procesy navazují anebo jak mezi sebou souvisí

**Obrázek 16** Proces „běžná údržba + komunální odpad“



Zdroj: *Zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova*. Přerov: Magistrát města Přerova: 2012.

**Obrázek 17** Proces “nakládání s majetkem + právní služby”



Zdroj: *Zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova*. Přerov: Magistrát města Přerova: 2012.

V těchto vyobrazeních není zachycena souvislost s podpůrnými procesy. Souvisí totiž s odpovědí na otázku, jak spolu určité procesy souvisí a jak se mění jejich zařazení do kategorií řídicích, hlavních a podpůrných procesů. Z hlediska sledování konkrétních účelů fungování veřejné správy mohou hlavní procesy jednoho odboru být podpůrnými procesy jiného odboru. Např. hlavní procesy ekonomického odboru mohou být chápány jako podpůrné procesy majetkoprávního odboru při sjednávání kupních smluv nebo smluv o pachtu movitého nebo nemovitého majetku a v pohledu odboru správy majetku a komunálních služeb mohou být podpůrnými procesy. Ve všeobecném slova smyslu jsou podpůrnými procesy pro činnost odboru ty, které jsou uvedeny na obrázku 14 v části podpůrné procesy.

Podrobná procesní analýza, která by hledala odpověď na otázku „kdy a pro koho“ se hlavní procesy stávají podpůrnými procesy a „kdy a pro koho“ se podpůrné procesy stávají v konkrétních „životních situacích“ úřadu hlavními procesy, přesahuje rámec diplomové práce a mohla být předmětem samostatné analýzy

## **5.2 Analýza vybraného procesu – „majetkoprávní dispozice“**

### **5.2.1 Deskripce procesu**

Předmětem analýzy je proces „dispozice s majetkem“, resp. „majetkoprávní dispozice“ na odboru správy majetku a komunálních služeb magistrátu města Přerova. Účelem tohoto procesu je zajištění veškeré agendy, která souvisí s nakládáním s movitým a nemovitým majetkem města ve smyslu trvalé nebo dočasné změny vlastnických práv města: prodej, převedení, směna nebo pacht movitého a nemovitého majetku v souladu s příslušnými právními regulativy a záměry města v oblasti hospodaření s majetkem.

Aktivity, spojené s majetkoprávní dispozicí jsou agendou majetkoprávního oddělení Odboru správy majetku a komunálních činností Magistrátu města Přerova. Oddělení má 11 zaměstnanců, z toho jsou dva právníci, specializující se na majetkoprávní obor práva. Agendu majetkoprávního oddělení tvoří tyto aktivity a operace:

- *„eviduje žádosti, podněty týkající se nakládání s majetkem nemovitým, movitým - převod, nabytí, nájem, výpůjčka, zřizování věcných břemen a zajišťuje jejich projednání v orgánech obce;*
- *zajišťuje výběrová řízení ve věcech převodu a nájmu nemovitých věcí z majetku města;*

- vede evidenci a provádí kontrolu úhrad nájemních smluv, věcných břemen, kupních smluv;
- vede agendu pojištění majetku města;
- zajišťuje vyhotovení geometrických plánů a znaleckých posudků pro ocenění nemovitostí;
- zpracovává a eviduje následující smlouvy: smlouvy o nabytí a převodu nemovitého majetku, vyjma bytů; nájemní smlouvy (vyjma bytů); smlouvy o věcném břemeni; smlouvy o výpůjčce (včetně příslušných smluv budoucích);
- zastupuje město v soudních sporech v majetkoprávních záležitostech.<sup>54</sup>

Jak už bylo konstatováno, agenda jednotlivých odborů se řídí právními předpisy. Při nakládání s majetkem města Přerova a zajišťování komunálních služeb jsou pro všechny aktivity majetkoprávního odboru jako hlavní regulativy závazné tyto právní normy:

- „Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 72/1994 Sb., v platném znění, kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům (zákon o vlastnictví bytů)
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

---

<sup>54</sup> Podrobná struktura odboru správy majetku a komunálních služeb. [online]. [cit.2014-27-03]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/o-magistratu/odbory-magistratu/odbor-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb/podrobna-struktura-odboru-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb.html>

- *Zákon č. 128/200 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 116/1990 Sb. o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů*
- *Vyhláška Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*
- *Vyhláška Ministerstva financí č. 540/2002 Sb. - prováděcí vyhláška k zákonu o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*
- *Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů.*<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Nejpoužívanější právní předpisy odboru správy majetku a komunálních služeb [online]. 2011 [cit. 2014-03-28]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/o-magistratu/odbory-magistratu/odbor-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb/nejpouzivanejsi-pravni-predpisy-odboru-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb.html>*



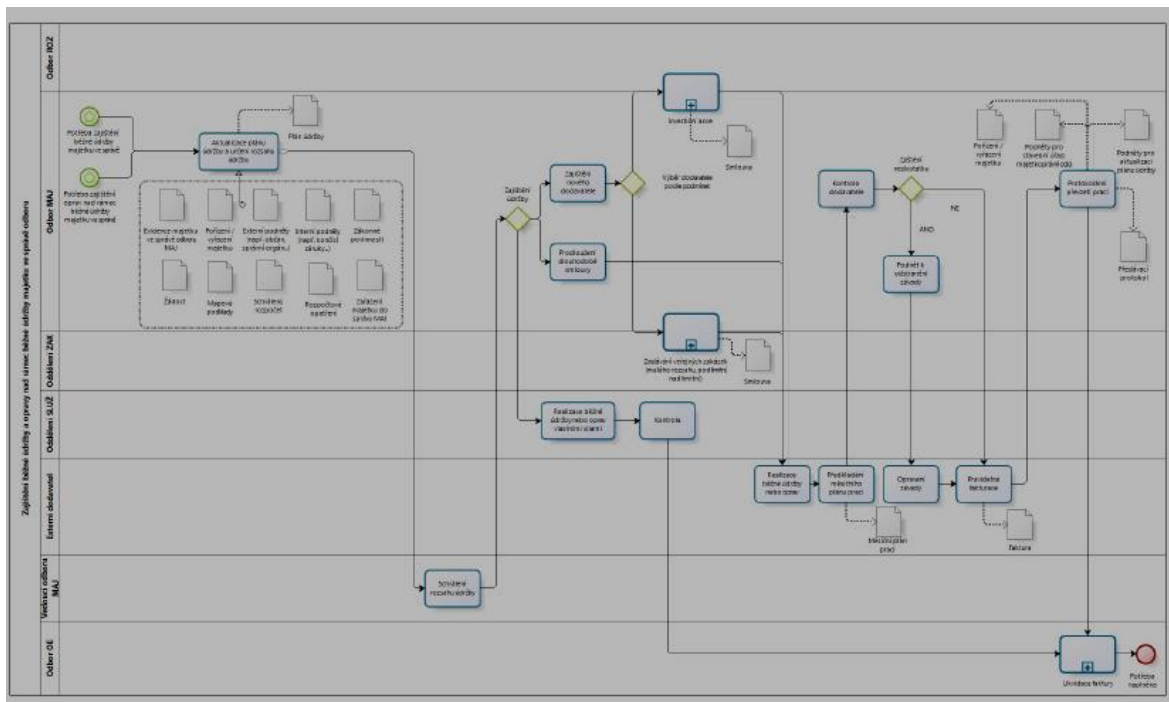
Soubor právních předpisů, které určují parametry jednotlivých procesů je velmi rozsáhlý, v některých právních normách obecný, v jiných zase velmi detailní, což při „naladění“ aktivit a operací procesu představuje závažnou komplikaci. U některých právních norem chybí podrobný výklad záměrů zákonodárce a postupu, jak jej realizovat. Ministerstvo vnitra se např. v roce 2010 snažilo ujednotit právní výklad ustanovení zákona o obcích o nakládání s obecním majetkem v případech, kdy je právní úprava příliš všeobecná anebo kdy je naopak tak detailní, že neumožňuje reagovat na situace, na které zákon nepamatoval. Jen tento výklad má 164 stran.<sup>56</sup> Podle něj by měly být procesy a jejich aktivity a operace nastaveny.

Na samotném začátku procesu majetkoprávní dispozice je zveřejnění záměru obce movitý nebo nemovitý majetek města prodat, darovat, propachtovat, směnit anebo poskytnout jako výpůjčku. Tento záměr musí být zveřejněn na úřední desce úřadu po dobu stanovenou zákonem (15 nebo 30 dnů). „Start“ vlastního procesu majetkoprávní dispozice je zahájen přijetím interního nebo externího podnětu k pronájmu, vypůjčení nebo převodu nemovitého nebo movitého majetku města. Podnět je doručen majetkoprávnímu oddělení. Jeho vedoucí podnět přijme a předá jej ke zpracování příslušnému referentovi. Oddělení potvrdí přijetí žádosti a navrhne harmonogram jejího projednávání. Předá ji k projednání koordinační skupině, která žádost projedná a vydá k ní stanovisko, ke kterému se vyjádří dotčené skupiny. Majetkoprávní odbor pak vypracuje záměr projednání a předloží jej dalšímu projednávání Radě města a Zastupitelstvu města a příslušným komisím. Po projednání v orgánech města je vydáno kladné nebo zamítavé stanovisko. V případě zamítavého stanoviska je žadatel vyzooměn a proces končí. V případě vydání kladného stanoviska proces pokračuje: v další části procesu majetkoprávní oddělení zpracovává další agendu žádosti – komunikuje se žadatelem a připravuje návrh smlouvy k projednání a připomínkování a po vypořádání připomínek zpracovává konečnou verzi smlouvy a zajišťuje její podpis smluvními stranami. Podpisem smlouvy a jejím faktickým naplněním proces končí. Posloupnost jednotlivých aktivit procesu je pro ilustraci vyjádřena na obrázku 17.

---

<sup>56</sup> *Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích. Komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra.* Praha: MV ČR –odbor kontroly veřejné správy, 2010. 164 s. Dostupné také z: [www.mvcr.cz/.../metodicke-materialy-md-nakladni-majetkem-web-pdf](http://www.mvcr.cz/.../metodicke-materialy-md-nakladni-majetkem-web-pdf)

**Obrázek 17 Proces majetkoprávní dispozice**



Zdroj: *Zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova*. Přerov: Magistrát města Přerova: 2012.

Z deskripce procesu a jeho schematického znázornění vyplývá, že jeho vstupem je zveřejnění záměru obce o nakládání s majetkem, startovacím impulsem procesu je interní nebo externí podnět, reagující na tento záměr (žádost). Výstupem procesu je právně účinná smlouva o dočasné nebo trvalé vlastnické nebo dispoziční změně. Transformaci vstupu na výstup představuje agenda posuzovacích, rozhodovacích a administrativních majetkoprávních aktivit a operací podle zákona o obcích a dalších právních předpisů.

### 5.2.2 Analýza procesu „majetkoprávní dispozice“

Vlastní analýza procesu majetkoprávní dispozice se vzhledem k jeho velmi podrobné právní regulaci soustředila na hledání odpovědí na několik otázek:

1. Jsou procesy v souladu s právními regulativy? Do jaké míry právní regulativy omezují samostatnost“ úřadu a do jaké míry poskytují „volnost“ pro nastavení procesů vzhledem k lokálním podmínkám?
2. Změnila se právní regulace procesů od doby ukončení projektu zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova k červenci 2013?
3. Odpovídá nastavení procesů jejich aktuální právní úpravě? Jaké problémy aktuální právní úprava přinesla?

4. Ve kterých procesech dochází k překrývání aktivit a operací s jinými prvky organizační struktury magistrátu?

Pro odpovědi na tyto otázky byly využity výsledky obsahové analýzy interních dokumentů magistrátu, rozhovory s pracovníky jiných odborů a vlastní zkušenost z výkonu práce v majetkoprávní agendě. Z analýzy vybraného procesu vyplývají následující zjištění:

První analytická otázka zjišťovala, jestli je proces „majetkoprávní dispozice“ na Magistrátu města Přerova je formálně nastaven v souladu s příslušnými právními předpisy, které jsou uvedeny v kap. 5.2.1. Kladný závěr, resp. odpověď „ano“ se opírá o výsledky kontroly, která byla provedena na magistrátním úřadě Odborem kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR v lednu 2014. Jako problematická se ale ukazuje aplikace § 39 zákona č. 128/2000 S. o obcích ve znění pozdějších úprav, ve které je stanoveno:

*„(1) Záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.*

*(2) Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.*

*(3) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů a hřobových míst anebo pronájem nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem nebo výpůjčku právnické osobě zřízené obcí.“<sup>57</sup>*

Jako problematický moment procesu byl identifikován praktický výklad ustanovení o způsobu zveřejnění způsobem obvyklým, který může zakládat při odlišném výkladu riziko neplatnosti právních úkonů, které jsou v průběhu procesu majetkoprávní dispozice učiněny.

Druhé zjištění v hledání odpovědi na první otázku spočívá v tvrzení, že současná právní úprava procesu obsahuje minimální anebo spíše nulový prostor na jeho nastavení podle lokálních podmínek.

---

<sup>57</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 39

Druhá analytická otázka se zaměřila na zjištění, jestli od doby skončení implementace procesního modelu řízení v přerovském magistrátu v červenci 2013 došlo ke změně právní regulace procesu „majetkoprávní dispozice“. Odpověď je kladná a podrobněji je rozvedena v následující části.

Třetí analytická otázka se zaměřila na zjištění, zda jsou procesy nastaveny v souladu s aktuální úpravou právních regulátorů, pokud proběhla od června 2013. Všechny procesy byly nastaveny ve stavu jejich právní regulace, platné k 31.12.2012. Do nastavení procesů nemohla být promítnuta zásadní novelizace soukromého a veřejného práva, která je obsažena v novém znění občanskoprávního kodexu (Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), který je účinný od 1. 1. 2014. Z právních i logických důvodů muselo zůstat od skončení projektu zavedení procesního řízení k červenci 2013 jejich nastavení podle platné legislativy.

Přeladění procesů v předstihu podle nové právní úpravy nebylo v možnostech magistrátu, protože chyběl příslušný právní výklad ze strany ministerstva spravedlnosti a ministerstva vnitra, jak ustanovení nového občanskoprávního kodexu v praxi aplikovat. Nový občanskoprávní kodex do původního chápání procesu, spojeného s majetkoprávní dispozicí, vnáší jiný pohled na problematiku závazkového a smluvního práva, rozšiřuje pojetí právních následků právního jednání (dříve právních úkonů). Nově přináší právní institut předsmluvní odpovědnosti, se kterým rozhodovací a posuzovací procesy v současném nastavení nepočítají. Stejně tak obsah jednotlivých aktivit procesu nepočítá s novým významem pojmů neplatnost smlouvy v případě rozporu s dobrými mravy nebo narušení veřejného pořádku. (viz § 580 a 588 zákona 89/2012 Sb.) Tento nový význam pojmů ale není možné mechanicky promítnout do procesů samotných, ale jen do myšlení jejich konkrétních nositelů (cílových skupin). Nový občanský zákoník mění i formu, jakou určité výstupy procesů musí mít tím, že omezuje případy, kdy výstup procesu musí mít striktně písemnou formu. Původní nastavení procesů výrazně ovlivní i ustanovení § 1170 nového občanského zákoníku, podle kterého se pro smluvní strany vytváří prostor, aby si proces vzniku smlouvy upravily podle vlastních představ. To v konečném důsledku může znamenat, že procesy majetkoprávní dispozice by mohly být nastaveny jen rámcově a pak detailizovány případ od případu. V předchozí kapitole bylo uvedeno, že proces majetkoprávní dispozice začíná zveřejněním záměru obce o nakládání s majetkem. Zákon o obcích jasně stanovuje, v jakých případech a jakých lhůtách tak obec musí učinit; nový

občanský zákoník počítá s tím, že u nových institutů pachtovného a výprosy tak obec učinit nemusí, aniž by nezveřejněním vzniklo riziko neplatnosti smlouvy. U těchto příkladů se ukazuje kolize právní regulace procesu ve dvou právních normách, kterou nemůže odstranit magistrátní subjekt a musí v tom případě s úpravou procesu vyčkat na závazný právní výklad k tomu oprávněné právní autority.

První tři analytické otázky z hlediska nastavení procesů zjišťovaly, jestli je proces „majetkoprávní dispozice“ v souladu s platnou právní regulací anebo jak se od ní odchyluje a jak nová právní regulace změní současné parametry jeho nastavení.

Čtvrtá analytická otázka zjišťovala, do jaké míry se i v nové organizační struktuře a po zavedení modelu procesního řízení na přerovském magistrátu některé části procesů nebo jejich aktivity či operace podle organizačního řádu překrývají nebo v procesu majetkoprávní dispozice prolínají. Problémová místa prolínání určitých procesů při projednávání agendy s jinými odbory a odděleními a komunikaci s nimi jsou shrnuta včetně návrhů na změnu v následující kapitole.

Průběh procesu majetkoprávní dispozice je jednoznačně dán právními předpisy a způsobem projednávání záležitostí v orgánech města. Je proto poměrně obtížné navrhnout jeho optimalizaci z hlediska změny nebo posloupnosti jednotlivých aktivit. Právní předpisy určují také lhůty projednávání a formu písemné a elektronické komunikace. Ovlivnitelná je doba projednávání a schválení záležitosti pod horní časový limit stanovený právním předpisem, ovlivnitelná je kvalita podkladů, zpracovávaných majetkoprávním oddělením, stejně tak jako je ovlivnitelná osobní komunikace se žadatelem při projednávání připomínek k žádosti; u administrativní komunikace je ze strany úřadu ovlivnitelná rychlost „koloběhu a obratu“ dokumentů. V optimalizaci procesu je obtížně ovlivnitelné jednání žadatele, který v případě negativního stanoviska může využívat všechny právní možnosti a prokluzní lhůty k tomu, aby rozhodnutí úřadu oddálil anebo změnil. Ukončení agendy procesu se tak oddaluje a snižuje kapacitní možnosti na řešení jiných podnětů, které mají větší šanci na kladné rozhodnutí úřadu.

Vlastní agenda procesu majetkoprávní dispozice, stejně jako všech procesů spojených se správou majetku města, využívá informatickou podporu informačního systému magistrátu. V průběhu procesu odbor správy majetku a komunálních služeb, resp. majetkoprávní oddělení vystupuje jako vlastník procesu; současně ale v komunikaci

s jinými odbory a odděleními magistrátu při zpracování agendy procesu vystupuje jako interní klient. Kolizní nebo absentující oblasti infromatické podpory jsou rovněž blíže specifikovány v následující kapitole.

## **6. Shrnutí poznatků a vypracování návrhů**

### **6.1 Shrnutí poznatků: právní regulace procesu „majetkoprávní dispozice“**

Projekt zavádění procesního řízení na magistrátu města Přerova byl realizován v časovém období od října 2010 do června 2013. Jeho základní charakteristiky jsou uvedeny v kapitole 4.

Od července 2013 je fungování přerovského magistrátu podle nového modelu řízení průběžně monitorováno jak dodavatelským subjektem podle metodiky společného hodnotícího rámce (CAF), tak interně jako sebehodnocení vlastníky a aktéry procesů, aktivit a operací na přerovském magistrátu. Interní monitorování se soustřeďuje na identifikaci problémových míst při poskytování služeb občanům v konkrétních „životních situacích“, jejichž spektrum je totožné s životními situacemi, uváděnými na portálu veřejné správy.

Vlastní procesní analýza obsahuje dílčí poznatky z fungování procesu „majetkoprávní dispozice“ za deset měsíců od jeho zavedení na majetkoprávním oddělení Odboru správy majetku a komunálních služeb Magistrátu města Přerova. Svým způsobem je sebehodnocením procesu z pozice dílčího vlastníka procesu na základě výsledků analýzy příslušné dokumentace, sebezpozorování a vyhodnocení vlastní pracovní zkušenosti.

Všechny činnosti (služby) veřejné správy mají svou oporu v právních předpisech, které stanovují procesní postupy, lhůty, podmínky a předpoklady pro řešení „životních“ událostí občanů i úřadu veřejné správy samotného ve smyslu interních procesů. To může být na jedné straně výhodou, na druhé straně je tato výhoda nevýhodou: pokud má být určitý proces optimalizován, nemůže se tak dít bez souvislosti se změnou právní normy, která určuje jeho podobu, což je velmi zdlouhavý proces. Protože je většina činností právně reglementována, je poměrně jednoduché analyzovat toky pracovních činností a sestavit procesní modely a případně je aktualizovat podle toho, jak se mění jejich právní základ. Na rozdíl od soukromého sektoru by se ale dalo říci, že interval optimalizace interních procesů (plynulé zlepšování) bude delší, než v turbulentním soukromopodnikatelském prostředí. Dokonce by se dalo říci, že některá nastavení určitých procesů mohou být trvalá do doby, pokud se nezmění právní norma, na jejímž základě je proces vyprojektován.

Proto se vlastní analýza procesu „majetkoprávní dispozice“ soustředila především na jeho soulad s právními regulátory a vliv změny právních regulátorů na konkrétní podobu procesu. Analýzou bylo zjištěno, že:

- a) Všechny procesy jsou na Magistrátě města Přerova nastaveny v souladu s jejich právní úpravou, platnou k červenci roku 2013. Rigorózní právní úprava služeb, které poskytují úřady veřejné správy občanům, poskytuje minimální, v některých případech dokonce nulový, prostor pro jejich optimalizaci bez změny příslušné právní normy.
- b) V době implementace procesního modelu řízení na Magistrátu města Přerova byl přijat zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který přinesl zásadní rekodifikaci soukromého a veřejného práva. Tato rekodifikace nebyla v implementačním procesu zohledněna jako varianta „přeladění“ procesů na právní stav po 31. 12. 2013.
- c) V právní regulaci procesu „majetkoprávní dispozice“ je základním problémem kolize ustanovení stále platného zákona o obcích a nově platného občanského zákoníku. Jako kolizní mezi oběma právními normami, na které bude forma i obsah procesu muset reagovat, jsou identifikována následující ustanovení:
  - Nové pojetí závazkových a smluvních vztahů
  - Rozšířené pojetí právních následků právního jednání
  - Nové pojetí neplatnosti smlouvy z důvodu porušení dobrých mravů nebo veřejného pořádku
  - Zavedení institutu předsmluvní odpovědnosti
  - Omezení případů, kdy výstupy procesu ze zákona musí mít písemnou podobu
  - Vytvoření prostoru pro volnost smluvních stran pro úpravu procesu podle svých představ
  - Změna případů, kdy obec musí zveřejňovat svůj záměr o nakládání s majetkem na úřední desce.

Zjištění v oblasti souladu či nesouladu obsahu a formy procesu s aktuálně platnou úpravou odpovídají na otázku, proč procesy fungují tak jak fungují anebo proč procesy nefungují tak, jak by měly fungovat. Hlavním problémem v této oblasti je absence



závazného právního výkladu od příslušné právní autority, jak aplikovat do procesu majetkoprávní dispozice ustanovení nového občanského zákoníku.

## **6.2 Shrnutí poznatků: problémy fungování procesu „majetkoprávní dispozice“**

Druhá oblast zjištění výsledků analýzy konkrétního procesu, popsaného v kapitole 5 shrnuje poznatky z fungování procesu „majetkoprávní dispozice a jeho kolizní místa. Shrnutí se netýká jen vybraného procesu, ale i dalších souvisejících procesů na Odboru správy majetku a komunálních služeb.

Proces hospodaření s majetkem – běžná údržba: u tohoto procesu byla zjištěna nedostatečná podpora informačním systémem, kdy se objevují problémy ve vedení provozní evidence.

Proces hospodaření s majetkem – komunální odpad: sběrem a zpracováním komunálního odpadu se zabývají technické služby města. Město s nimi má uzavřenou dlouhodobou smlouvu, která vzhledem k měnícím se podmínkám vyžaduje aktualizaci vzhledem ke koncepci třídění odpadu na území města. Ve statistických výstupech procesu sběru a nakládání s komunálními odpady chybí inforatická podpora evidence odpadů.

Řešením je pomocný SW na evidenci odpadů. Požadavek na jeho zpracování anebo nákup bude předán příslušnému odboru magistrátu.

Při zajištění provozu kolektivních systémů třídění odpadu byla identifikována dvojitá fakturace – technickými službami a ekonomickým odborem magistrátu.

Při zajišťování komunálních služeb v rámci hospodaření s majetkem byla zjištěna zastaralost některých ustanovení smlouvy s technickými službami města Přerova. Jako zastaralá a neodpovídající současným podmínkám jsou smluvní ustanovení ve vztahu k procesům likvidace černých skládek, zajištění provozu sběrného dvora a místa zpětného odběru. Externím subjektem – technickými službami – je zajišťován provoz skládky tuhého komunálního odpadu a provoz třídírny komunálního odpadu. V navazujících procesech mezi odborem magistrátu a technickými službami se ukazuje problém nekompatibility jejich fungování: odbor správy majetku a komunálních služeb funguje v procesním modelu, technické služby praktikují funkční model. Procesní model pracuje s řadou přesně definovaných informačních vstupů a výstupů, které ale ve stejné podobě nezpracovávají technické služby.

Jako absentující aktivita byla na magistrátu identifikována kontrola neplatičů. Podle zákona o odpadech má tuto kontrolu výběru poplatků u provozovatele skládky vykonávat obecní nebo krajský úřad. Pokud technické služby podle dřívějšího modelu předávaly na odbor životního prostředí seznam právnických osob, které poplatky neuhradily, ale přitom odpady na skládce ukládaly, bylo zvykem, že se tento seznam jen „založil“. Kontrolu úhrady poplatků za ukládání odpadu může podle nové organizační struktury vykonávat stavební úřad a odbor životního prostředí anebo jím mohou být pověřeny Technické služby města Přerova.

Proces hospodaření s majetkem – nakládání s majetkem: bylo zjištěno, že kontrola nakládání s majetkem je nepravdělná kvůli nedostatečným personálním kapacitám. Problém není prioritní a velmi závažný.

Proces hospodaření s majetkem – majetková dispozice + právní služby: u tohoto procesu bylo podle organizačního řádu a faktické podoby procesu zjištěno překrývání aktivit s právním oddělením úseku vnitřní správy a majetkoprávním oddělením odboru správy majetku a komunálních služeb. Nejčastěji identifikovanými aktivitami, které se překrývají je zastupování města při jednání před soudy v majetkoprávních záležitostech a právní podpora u investičních akcí, včetně přípravy a posuzování materiálů. Překrývající aktivity s jinými prvky organizační struktury se ukázaly i při zajišťování dodávek médií a služeb, včetně jejich vyúčtování.

Z analýzy reálné podoby procesů vyplývá, že hlavní problémy u procesu majetkoprávní dispozice se projevují v několika oblastech: překrývání procesů s právním oddělením úseku vnitřní správy magistrátu; nepřesně definovaných činnostech při řízení procesů spojených se sběrem, svozem, nakládáním a tříděním odpadů a jejich zpracováním mezi příslušným odborem magistrátu a Technickými službami města Přerova; problémech při zajišťování určitých služeb pro magistrát a jejich následným vyúčtováním.

Tyto problémy nemají svůj původ v procesech samotných, ale spíše v nastavení kompetencí a odpovědností jednotlivých organizačních prvků magistrátu v organizačním řádu a jsou řešitelné novelizací příslušného vnitřního předpisu.

### 6.3 Doporučení

Problém nesouladu nastavení procesu „majetkoprávní dispozice“ podle zásadní rekodifikace ustanovení nového občanského zákoníku a výklad aplikace zákona do současných aktivit a operací procesu není v kompetenci magistrátu. Magistrát není oprávněn podávat výklad zákona. Řešením problému je monitorování, analyzování a prognózování důsledků aplikace zákona v konkrétních životních situacích a zpracování žádosti o právní výklad Odborem kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR.

Proces hospodaření s majetkem – řešením identifikovaného problému je přesnější definování požadavku na informatickou podporu procesu a jeho předání projektovému týmu k dalšímu řešení, případně doplnit do koncepce projektu. Riziko neakceptování tohoto doporučení spočívá v přetrvávání existujících problémů, případně jejich gradaci.

Proces hospodaření s majetkem – komunální odpad: řešením identifikovaného problému je pomocný SW na evidenci odpadu. SW může být vytvořen kapacitami IT úseku anebo jednodušeji nákupem SW produktu na evidenci a hospodaření s komunálním odpadem.

Při zjištěné dvojí fakturaci – technickými službami a ekonomickým odborem magistrátu je odstraněním tohoto problému úprava Organizačního řádu a zakotvení této procesní operace na ekonomickém odboru magistrátu.

Řešením identifikovaného problému smluvního zajištění komunálních služeb je aktualizace smlouvy s Technickými službami města Přerova.

Při řešení problému absence procesu kontroly neplatičů poplatků za ukládání odpadu na skládce tuhého komunálního odpadu je zpracování diagramu tohoto procesu a jeho přiřazení k hlavním činnostem stavebního nebo ekonomického odboru v organizačním řádu magistrátu.

Při řešení identifikovaného problému nepravidelnosti kontroly hospodaření s majetkem kvůli nedostatečným personálním kapacitám je řešením dočasně pověřit kontrolou hospodaření s majetkem pracovníky jiných, méně vytížených oddělení a zpracování harmonogramu pravidelných kontrol.

Proces hospodaření s majetkem – majetková dispozice + právní služby: řešením problému překrývajících se aktivit majetkoprávního oddělení Odboru správy majetku a

komunálních služeb a právního oddělení úseku vnitřního řízení magistrátu je řešením problému přesnější vymezení jejich kompetencí v organizačním řádu magistrátu.

## 7 Závěr

Diplomová práce s názvem „Procesní řízení v podmínkách veřejné správy - Magistrát města Přerova“ je tematicky zaměřena k prozkoumání problematiky zavádění a využití procesního řízení v podmínkách magistrátu.

Problém procesní řízení a veřejná správa se jako aktuální objevil s novým tisíciletím, resp. s modelem veřejné správy pro 21. století. Diplomová práce je jedním z konkrétních dílčích příspěvků v hledání odpovědí na dvě jednoduché otázky: jak má vypadat a jak má fungovat veřejná správa v 21. století a jaké požadavky na veřejnou správu má a jak si její fungování představuje občan 21. století? Frekventovanými pojmy se v této souvislosti staly otevřenost a transparentnost veřejné správy, výkonnost veřejné správy, kvalita a efektivnost veřejné správy. Jedním z nástrojů pro dosažení vyšší kvality a efektivnosti veřejné správy se stalo procesní řízení a společný hodnotící rámec na řízení kvality veřejného sektoru (CAF).

Téma diplomové práce bylo řešeno na magistrátu města Přerova a zachycuje časové období procesu zavádění procesního řízení od října 2010 do července 2013 a fungování procesního modelu v prvních deseti měsících od skončení implementačního projektu.

Jako hlavní poznávací nástroje byly použity systémová a procesní analýza a obsahová analýza a komparace dokumentů. Doplnkovými poznávacími instrumenty byla obsahová analýza dokumentů, rozhovory s vedoucími zaměstnanci magistrátu a členy projektového týmu a vlastní účastněné pozorování.

Základním zjištěním analýzy vybraného procesu „majetkoprávní dispozice“ na majetkoprávním oddělení Odboru pro správu majetku a komunálních služeb magistrátu města Přerova je že všechny činnosti (služby) veřejné správy mají svou oporu v právních předpisech, které stanovují procesní postupy, lhůty a podmínky a předpoklady pro řešení „životních“ událostí občanů. Protože je většina činností právně reglementována, je poměrně jednoduché analyzovat toky pracovních činností a sestavit procesní modely, případně je aktualizovat podle toho, jak se mění jejich právní regulátor. Nevýhodou rigorózní právní regulace je fakt, že optimalizace procesů může probíhat na základě změny právního regulátoru, což je v podmínkách české legislativní činnosti velmi zdoluhavý proces.

Při analýze procesu „majetkoprávní dispozice“ na majetkoprávním oddělení Odboru správy majetku a komunálních služeb byly zjištěny tři základní problémové oblasti: překrývání aktivit a operací procesu s podobnými aktivitami právního odboru úseku veřejné právy; absence určitých procesů, spojených s hospodařením s majetkem a majetkoprávní dispozicí – nepravidelná kontrola hospodaření s majetkem a evidence neplatičů – právnických osob, které ukládají odpad na skládce tuhého komunálního odpadu. Třetím problémem je absence pomocných SW produktu na podporu procesů v oblasti komunálních služeb.

Příčinou identifikovaných problémů není podstata procesů samotných, ale spíše vymezení kompetencí a odpovědností vlastníků jednotlivých procesů v organizačním řádu magistrátu. Problémy jsou řešitelné novelizací příslušného vnitřního předpisu.

Konkrétní identifikované problémy fungování procesu „majetkoprávní dispozice“ jsou řešitelné, pokud budou akceptována tato doporučení:

- Monitorovat, analyzovat a prognózovat možné důsledky praktické aplikace kolizních ustanovení nového občanského zákoníku se zákonem obcí na jednotlivé procesy; zpracovat žádost o závazný právní výklad ustanovení nového občanského zákoníku na Odbor kontroly veřejné správy MVČR a na základě jeho výkladu optimalizovat procesy;
- Přesněji vymezit kompetence majetkoprávního oddělení Odboru správy majetku a komunálních služeb a právního oddělení úseku vnitřní správy magistrátu novelizací vnitřního předpisu – Organizačního řádu;
- Zlepšit informační podporu procesu vývojem vlastního pomocného SW produktu anebo nákupem některého z dostupných SW produktů pro veřejnou správu v oblasti evidence a hospodaření s majetkem a na podporu komunálních služeb;
- Aktualizovat dříve uzavřenou smlouvu s Technickými službami města Přerova tak, aby odpovídala kompetencím a odpovědnostem vlastníků jednotlivých procesů podle platného organizačního řádu.

Vlastní přínos práce k řešené problematice je možné posuzovat ve třech možných rovinách: první – teoretická část práce potvrzuje důvodnost zavádění procesního modelu řízení ve veřejné správě; druh – praktická je dílčím analytickým příspěvkem k monitorování výsledků zavedení procesního řízení na přerovském magistrátu a návrhu

úprav vybraného procesu. Třetí přínos je osobní- v průběhu zpracování diplomové práce jsem se dopracoval k určité reflexi každodenně vykonávaných činností a identifikaci problémů, které jsou s nimi spojeny.

## 8 Seznam použitých zdrojů

BASL, Josef, TŮMA, Miroslav a GLASL, Vít. *Modelování a optimalizace podnikových procesů*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, Strojní fakulta, 2002. 140 s. ISBN 80-7082-936-2.

DĚDINA, Josef. *Podnikové organizační struktury: teorie a praxe*. Praha : Victoria publishing, 1996. ISBN 80-7187-029-3.

DOUCEK, Petr. *Informační management*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2010. 251 s. ISBN 978-80-7431-010-2.

DOUCEK, Petr a kol. *Informační management v informační společnosti*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2013. 264 s. ISBN 978-80-7431-097-3.

DRUCKER, Peter. *Výzvy managementu pro 21. Století*. 1. Vydání, Praha: Management Press, 2000. 198 s. ISBN 80-7261-021-X

FÍŠER, Roman. *Procesní řízení pro manažery: jak zařídit, aby lidé věděli, chtěli, uměli i mohli*. 1. vyd. Praha: Grada, 2014. 173 s. Manažer. ISBN 978-80-247-5038-5.

GRASSEOVÁ, Monika. *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*. Brno : Computer Press, 2008. 266 s. ISBN 9788025119877.

GRASSEOVÁ, Monika, DUBEC, Radek a HORÁK, Roman. *Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*. Vyd. 1. Brno: Computer Press, 2008. 266 s. ISBN 978-80-251-1987-7.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda - Teorie veřejné správy*. Vyd.3. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 232 s. ISBN 80-7357-458-6.

HAMMER, Michael. *Reengineering - radikální proměna firmy: manifest revoluce v podnikání*. 1. vyd. Praha: Management Press, 1995. 212 s. ISBN 80-85603-73-X.

KOVÁŘ, František a HRAZDILOVÁ BOČKOVÁ, Kateřina. *Management změny*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola ekonomie a managementu, 2008. 248 s. ISBN 978-80-86730-42-4.

*Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích. Komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra*. Praha: MV ČR – odbor kontroly veřejné správy, 2010. 164 s. Dostupné také z: [www.mvcr.cz/.../metodicke-materialy-md-nakladni-majetkem-web-pdf](http://www.mvcr.cz/.../metodicke-materialy-md-nakladni-majetkem-web-pdf)

PRŮCHA, P. *Správní právo*, 5. dopl. a opr. vyd, Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-2102-76-30.

ŘEPA, Václav. *Procesní řízení - jak si stojí firmy v ČR? Systémová integrace*. 2005, roč. 12, č. 3, ISSN 1210-9479



ŘEPA, Václav. *Podnikové procesy: procesní řízení a modelování*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2007. 281 s. Management v informační společnosti. ISBN 978-80-247-2252-8.

ŘEPA, Václav. *Procesně řízená organizace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012, 301 s. ISBN 978-80-247-4128-4.

SCISKALOVÁ, Marie. *Procesní řízení ve veřejné správě*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta, 2009. 164 s. ISBN 978-80-7248-544-4.

SKULOVÁ, Soňa (ed.). *Veřejná správa na prahu 21. století. Sborník z konference*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2001. 150 s. ISBN 80-210-2739-8.

ŠMÍDA, Filip. *Zavádění a rozvoj procesního řízení ve firmě*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 293 s. ISBN 978-80-247-1679-4.

TŮMA, Miroslav. Jak zavést procesní organizaci podniku. *IT system*. 2003, roč. 5, č. 10, s. 62 – 64.

ZÁVADSKÝ, Ján. *Metódy, nástroje a techniky manažerstva kvality*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2006. 180 s. ISBN 80-8083-189-0.

### **Elektronické zdroje**

HAMPLOVÁ, Jana. *Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /1*. Moderní obec. 5.2. 2005. [online]. [cit. 2014-03-28]. Dostupné z: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-33857680-majetkopravni-dispozice-s-nemovitostmi-obce-1>

HRBEK, KAREL. – HAMPL, Otakar. *Proces jako zdroj zefektivnění veřejné správy*. [online]. [cit. 2014 – 03 – 12]. Dostupné z: <http://si.vse.cz/archive/proceedings/2000/proces-jako-zdroj-zefektivneni-verejne-spravy.pdf>

*Nejpoužívanější právní předpisy odboru správy majetku a komunálních služeb* [online]. 2011 [cit. 2014-03-28]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/odmagistratu/odbory-magistratu/odbor-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb/nejpouzivanejsi-pravni-predpisy-odboru-spravy-majetku-a-komunalnich-sluzeb.html>

*Procesní modelování agend veřejné správy*. 6. 2. 2014. [online]. [cit. 2014 – 203 – 19 ]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6634712>

*Procesní řízení - Historie a vývoj*. [Online]. [Cit. 2014-03-11]. Dostupné z: <http://www.itil.cz/index.php?id=949>.

ROTHANZ, Ladislav. *Změny ve smluvních vztazích podle nového občanského zákoníku*. 29. 1. 2014. Deník veřejné správy. [online]. [cit. 2014-03-29]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6633504>

ŘEPA, Václav. – Zámečnicková, Jana. *Procesní řízení - jak si stojí firmy v ČR? Systémová integrace*. 2005, roč. 12, č. 3. Dostupné také z: [www.cssi.cz/cssi/system/files/all/rep.pdf](http://www.cssi.cz/cssi/system/files/all/rep.pdf)

*Schéma procesního řízení*. [online]. [cit. 2014 – 03 – 10 ]. Dostupné z: <http://leadit.ndata.cz/rizeni-firemnich-procesu.html>

Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 446 z 9. července 1994. [online]. [cit.2014-03-03]. Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1205\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1205_00.htm)

*Vybrané aspekty procesního řízení*. [www.intersystems.cz](http://www.intersystems.cz). [Online] [Cit. 2014 – 03 – 15] Dostupné z: <http://www.idsadvisory.cz/services>

*Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova*. 29.1.2014. [online]. [cit. 2014 – 03 – 27]. Dostupné z: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/rozvoj-mesta/projekty/projekty-podporene-z-esf/zvyseni-kvality-rizeni-na-magistratu-mesta-prerova.html>

### **Interní dokumenty magistrátu města Přerova**

*Dokumentace projektu CZ.1.04/4.1.01/53.00056 „Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova“*. Přerov: Magistrát města Přerova, 2010.

*Školení zavádění procesního řízení v rámci projektu Zvýšení kvality řízení na Magistrátu města Přerova*. Metodická příručka. Magistrát města Přerova, 2011. 90 s.

*Zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova. Katalog služeb*. Projekt Zvýšení kvality řízení na magistrátu města Přerova. Registrační číslo projektu: CZ.1.04/4.1.01/53.00056.

*Zavádění procesního řízení na Magistrátu města Přerova*. Přerov: Magistrát města Přerova: 2012. 67 s.

Vnitřní předpis č. 4/2011, ve znění vnitřního předpisu č. 19/2011, č. 21/2011, č. 26/2011, č. 3/2012, č. 5/2012, č. 7/2012, č. 12/2012, č. 24/2012, č. 25/2012, č. 7/2013, č. 1/2014 a č. 3/2014, Organizační řád, kterým se vymezují kompetence Magistrátu města Přerova

## 9 Přílohy

### Příloha 1 Výpis z Organizačního řádu magistrátu města Přerova

#### **Odbor správy majetku a komunálních služeb"**

##### **6.1 ODDĚLENÍ INVESTIC A TECHNICKÉ SPRÁVY**

###### **6.1.1 v rámci samostatné působnosti**

- a) zajišťuje komplexní správu a provoz domovního majetku vyčleněného do správy odboru (budovy, nebytové jednotky a nebytové prostory v budovách, ve kterých nejsou vymezeny bytové jednotky nebo situovány byty) a vedení jeho provozní evidence
- b) zastupuje město při uzavírání odběratelských smluv s dodavateli energií, médií a služeb pro objekty vyčleněné do správy oddělení
- c) usměrňuje správu budov předaných do správy školským zařízením
- d) zpracovává návrhy na odprodej domů, bytů a nebytových prostor a další návrhy týkající se hospodaření s domovním majetkem
- e) spolupracuje se společností Teplo Přerov a. s. v oblasti správy a provozu tepelných zařízení v majetku města
- f) zpracovává daňové přiznání ve věci daně z převodu nemovitostí u bytů a daně z nemovitostí u pozemků a budov města, které se nachází mimo katastrální území města Přerova
- g) plánuje a zabezpečuje opravy kulturních a uměleckých památek ve vlastnictví města
- h) zajišťuje zpracování projektových dokumentací potřebných pro vydání stavebního povolení, ohlášení stavebních prací, výběrové řízení a realizaci stavebních prací, které bude realizovat v rámci své činnosti
- i) spolupracuje s Odborem koncepce a rozvoje města a Odborem vnitřní správy na před realizační přípravě jednotlivých investičních akcí stavebního charakteru, které bude Odbor správy majetku a komunálních služeb realizovat
- j) komplexně zabezpečuje investorskou činnost při provádění staveb města (předání staveniště, technický dozor investora, přejímání prací, věcné a finanční plnění, reklamace, oprava PD dle skutečného stavu atd.) až po předání stavby budoucímu uživateli a předání podkladů pro vyvedení akce z nedokončených investic.

##### **6.2 ODDĚLENÍ SPRÁVY OSTATNÍHO MAJETKU A KOMUNÁLNÍCH SLUŽEB**

###### **6.2.1 v rámci samostatné působnosti**

- a) zajišťuje správu, údržbu a provoz ostatního majetku ve vlastnictví města, zejména místních komunikací, chodníků, veřejných prostranství, městské zeleně, vodního hospodářství a součástí systému nakládání s komunálním odpadem, včetně vedení provozní evidence a provádění inventarizace
- b) spolupracuje s Kulturními informačními službami města Přerova při správě ostatního majetku
- c) spolupracuje se zástupci místních částí při řešení jejich požadavků v rámci rozpočtu

města

d) plní za město úlohu objednatele komunálních služeb, zejména v oblastech:

- správa a údržba místních a účelových komunikací
- správa a údržba kanalizací
- čištění města a místních částí
- správa a údržba veřejné zeleně
- provoz a údržba parku Michalov
- správa a údržba veřejného osvětlení a dopravního signalizačního zařízení
- provoz a údržba hřbitovů
- provoz veřejných WC
- správa a údržba lesního majetku
- správa a údržba rekreačně sportovního areálu Laguna
- provoz a údržba skateparku
- provozování systému nakládání s komunálním odpadem

e) vydává stanoviska v rámci územního a stavebního řízení z hlediska vlastníka dotčeného či sousedního pozemku

f) uděluje souhlas vlastníka se zvláštním užíváním veřejného prostranství ve vlastnictví města a stanovuje podmínky zvláštního užívání a kopii tohoto rozhodnutí zasílá městské policii

g) připravuje podklady pro jednání koordinační skupiny pro posuzování majetkoprávních záměrů a zpracovává výstupy z těchto jednání; vydává vlastní stanoviska k právním úkonům při nakládání s majetkem města

h) zpracovává smlouvy s právem stavět na pozemcích ve vlastnictví města a vede jejich centrální elektronickou evidenci

i) zajišťuje odstranění vraků motorových vozidel z místních komunikací a technicky zajišťuje přemístění autovraků dle příslušných ust. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a změně některých dalších zákonů

j) zajišťuje zpracování projektových dokumentací potřebných pro vydání stavebního povolení, ohlášení stavebních prací, výběrové řízení a realizaci stavebních prací, které bude realizovat v rámci své činnosti

k) vede agendu stavebních řízení, kde je město účastníkem řízení

l) zpracovává žádosti o stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích (změny dopravního značení, nová dopravní značení aj.)

m) spolupracuje s Odborem stavebního úřadu a životního prostředí na zpracování vyjádření města k záměrům podléhajícím posouzení vlivu na životní prostředí (EIA)

n) plní úkoly spojené s úlohou města jako původce komunálního odpadu, včetně úkolů ve vztahu ke kolektivním systémům (např. EKO-KOM).

## 6.3 ODDĚLENÍ MAJETKOPRÁVNÍ

### 6.3.1 v rámci samostatné působnosti

- a) zajišťuje přípravu dokladů pro zápis vlastnických a jiných věcných práv nemovitého majetku města do katastru nemovitostí
- b) eviduje žádosti, podněty týkající se nakládání s majetkem nemovitým, movitým – převod, nabytí, nájem, výpůjčka, zřizování věcných břemen
- c) zajišťuje komplexní podklady pro projednání žádostí, podnětů v orgánech města, včetně projednání s příslušnými odbory, případně externími odborníky; organizačně zabezpečuje jednání Komise pro projednávání záměrů v majetkoprávních záležitostech; po právní stránce zodpovídá za správnost předloh zpracovávaných odborem k projednání do orgánů obce
- d) zajišťuje vyhotovení geometrických plánů a znaleckých posudků pro ocenění věcí movitých, nemovitých a jiných majetkových hodnot v rámci působnosti oddělení (zejm. převody majetku, nájmy apod.)
- e) ve spolupráci s Odborem vnitřní správy zabezpečuje zveřejnění záměru města prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku
- f) zajišťuje výběrová řízení ve věcech převodu a nájmu nemovitých věcí z majetku města
- g) podílí se po odborné stránce na přípravě vnitřních předpisů a předpisů obce
- h) provádí vidimace a legalizace pro potřeby odboru
- i) koordinuje zpracování rozpočtu odboru, sleduje a usměrňuje jeho čerpání, zpracovává žádosti o rozpočtová opatření, koordinuje zpracování vyúčtování hospodaření odboru
- j) vede agendu pojištění majetku města a ve spolupráci s ostatními odbory řeší pojistné události
- k) vede evidenci a provádí kontrolu úhrad nájemních smluv, věcných břemen, kupních smluv
- l) vede provozní evidenci pozemků a eviduje jejich přírůstky a úbytky
- m) podílí se na řešení složitých majetkoprávních a restitučních záležitostí spadajících do kompetence odboru
- n) koordinuje zpracovávání vnitřních předpisů spadajících do kompetence odboru
- o) zpracovává a koordinuje návrhy smluv o dílo, které spadají do kompetence odboru
- p) poskytuje poradenskou činnost v právních záležitostech zaměstnancům odboru
- q) podílí se na zpracování zadávací dokumentace k zakázkám zajišťovaným odborem
- r) zpracovává a koordinuje návrhy smluv mezi statutárním městem Přerovem a společností Technické služby města Přerova s. r. o.
- s) zpracovává daňové priznání města ve věci daně z převodu nemovitostí, daně z převodu nemovitostí u vkladů nemovitého majetku do obchodních společností, s výjimkou daně z převodu nemovitostí u převodu bytů
- t) zpracovává a eviduje následující smlouvy včetně smluv o smlouvách budoucích:
  - smlouvy o nabytí a převodu nemovitého majetku, vyjma bytů
  - nájemní smlouvy (vyjma bytů)

- smlouvy o věcném břemeni
- smlouvy o výpůjčce
- u) řeší otázky notifikací ve vztahu k Evropské komisi, je-li jejich předmětem majetkoprávní úkon
- v) zastupuje město v soudních sporech v majetkoprávních záležitostech

## **6.4 ODDĚLENÍ BYTOVÉ SPRÁVY**

### **6.4.1 v rámci samostatné působnosti**

- a) zajišťuje komplexní správu a provoz domovního majetku vyčleněného do správy odboru (budovy, nebytové prostory, bytové a nebytové jednotky v budovách, ve kterých jsou vymezeny bytové jednotky nebo situovány byty) a vedení jeho provozní evidence
- b) zastupuje město při uzavírání odběratelských smluv s dodavateli energií, médií a služeb pro objekty vyčleněné do správy oddělení
- c) zpracovává návrhy na odprodej domů, bytů a nebytových prostor a další návrhy týkající se hospodaření s domovním majetkem
- d) zajišťuje zpracování projektových dokumentací potřebných pro vydání stavebního povolení, ohlášení stavebních prací, výběrové řízení a realizaci stavebních prací, které bude realizovat v rámci své činnosti
- e) spolupracuje s Odborem koncepce a rozvoje města a Odborem vnitřní správy na před realizační přípravě jednotlivých investičních akcí stavebního charakteru, které bude Odbor správy majetku a komunálních služeb realizovat
- f) komplexně zajišťuje uživatelské vztahy k domovnímu majetku svěřenému do správy oddělení, včetně změn a zániku těchto vztahů a činností souvisejících
- g) zajišťuje úschovu věcí dle ust. § 341, odst. 3 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu
- h) zastupuje statutární město Přerov ve všech věcech týkajících se práv a povinností vlastníka bytové nebo nebytové jednotky ve společenství vlastníků jednotek dle zákona č. 72/1994 Sb., zákon o vlastnictví bytů, ve znění pozdějších předpisů
- i) zajišťuje nepřetržitou havarijní službu pro nájemní byty i nebytové prostory ve správě oddělení
- j) zpracovává písemné hlášení Odboru sociálních věcí a školství o uvolněných bytech vč. jejich charakteristiky

Zdroj: Vnitřní předpis č. 4/2011, ve znění vnitřního předpisu č. 19/2011, č. 21/2011, č. 26/2011, č. 3/2012, č. 5/2012, č. 7/2012, č. 12/2012, č. 24/2012, č. 25/2012, č. 7/2013, č. 1/2014 a č. 3/2014, Organizační řád, kterým se vymezují kompetence Magistrátu města Přerova