

OBSAH

ÚVOD	2
Cíle práce	4
1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY	5
1.1 Veřejná správa jako činnost	9
1.2 Orgány veřejné správy	10
1.3 Veřejná správa-státní správa a samospráva	13
1.3.1 Státní správa	15
1.3.2 Územní samospráva	18
1.4 Závěrečné shrnutí obsahu první části	22
2 STRUKTURA A FORMÁLNÍ STRÁNKA STÁTNÍ SPRÁVY	24
2.1 Struktura státní správy	25
2.2 Struktura systému státních orgánů	26
2.3 Státní správa jako formální organizace	30
2.4 Závěrečné shrnutí obsahu druhé části.....	33
3 ZÁKLADNÍ ČINNOSTI A KOMUNIKACE PRACOVNÍKŮ STÁTNÍ SPRÁVY	34
3.1 Zásady a základní činnosti pracovníků státní správy	35
3.1.1 Faktory ovlivňující činnosti pracovníků státní správy	37
3.1.2 Oblasti činností pracovníků ve státní správě	38
3.1.3 Základní přehled činnosti pracovníků státní správy	39
3.2 Komunikace ve státní správě	41
3.2.1 Formy komunikace používané v organizaci státní správy	42
3.2.2 Specifikace komunikace ve státní správě	44
3.2.3 Charakteristika dovedností pracovníků státní správ v oblasti komunikace	45
3.3 Formalizace úřední komunikace ve státní správě	46
3.3.1 Shrnutí procesu formalizace úřední komunikace ve státní správě	52
3.3.2 Potřeba vzdělávání pracovníků ve státní správě.....	53
ZÁVĚR	54
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	56
SEZNAM ZKRATEK	59
SEZNAM PŘÍLOH	60
PŘÍLOHY	61
ABSTRAKT	77
ABSTRACT	78

ÚVOD

Proces formalizace výkonu veřejné správy, jak na linii státní správy a samosprávy v České republice, je dlouhodobě považován za jeden z důvodů nedostatečné kvality jejich činností konaných ve veřejném zájmu. Reformy veřejné správy, které započaly v poslední dekádě 20. století, jsou mimo jiné zaměřeny na změnu tohoto stavu, protože jedním z jejich hlavních cílů je zajištění nejen větší dostupnosti, ale také i stabilně vysoké úrovně veřejných služeb pro všechny občany.

K prvé výrazné reformě veřejné správy došlo v roce 1990. Její součástí byla také reforma územní samosprávy a byla vyvolána výraznými politickými změnami ve společnosti. Pro její úspěšný průběh bylo nutné vytvořit řadu legislativních a ekonomických předpokladů. Na tuto reformu musíme také pohlížet jako na velmi potřebný proces vedoucí k obnovení územní samosprávy na území ČR. Obnovená územní samospráva se vrátila ke smíšenému modelu vlastní samosprávy (samostatné působnosti) a výkonu státní správy (přenesené působnosti). Již tehdy byl zřejmý dlouhodobý cíl pro další zkvalitnění výkonu veřejné správy: její postupná decentralizace, posílení územní samosprávy, ale především přiblížení veřejných služeb občanovi. Tyto změny ve veřejné správě zvýšily nároky jak na odborné znalosti jejich pracovníků tak i na schopnost komunikovat na uspokojivé úrovni s občany.

V druhé výraznější reformě veřejné správy bylo provedeno obnovení vyššího stupně územní samosprávy, a to krajskou úrovní. Tento cíl zřejmý již při první fázi reformy veřejné správy byl až splněn krajským zřízením od roku 2001, kdy začaly kraje plnit svou funkci. Právě tyto dvě nejvýznamnější reformy veřejné správy, ke kterým se připojily i legislativní změny po vstupu do EU, opět poukázaly potřebu vysoké úrovně jejich pracovníků. Stoupající nároky na výkon veřejných služeb pro občany z důvodu častých změn legislativy vyvolal potřebu vyššího počtu pracovníků veřejné správy. Personální politika veřejné správy reagovala na tuto potřebu získání většího počtu lidských zdrojů mnohdy snížením nároků na komunikační schopnosti uchazečů na pracovní pozice. Počáteční vzdělávání nových pracovníků veřejné správy je zaměřeno na získání odborných znalostí potřebných k výkonu jejich pracovních povinností. Při tomto vzdělávání se stále opomíjí důležitá součást výkonu činností pracovníků, a to že budou stále kladeny vysoké nároky na jejich úroveň formální i neformální komunikace při jednání s občany nebo institucemi apod.

Tato práce má snahu analyzovat formalizaci úřední komunikace pracovníků v oblasti státní správy. To znamená, jak podobu formální komunikace ovlivnily nedostatečné komunikační dovednosti pracovníků státní správy i jak to ovlivňuje hodnocení kvality veřejných služeb občany. Protože i když občané mají chápat činnosti veřejné správy jako službu veřejnosti, tedy služby „určené pro ně a placené z jejich daní“, nejvíce pociťují především její mocenskou úlohu v působení na celou společnost.

Jednotlivé složky veřejné správy zajišťují ze zákona plnění činností potřebných pro chod státu, úkoly stanovené státem provádějí ve veřejném zájmu. Ať už se jedná o oblasti bezpečnosti a vnitřního pořádku, regulace a vymáhání plnění právních povinností, uplatňování prostředků správního dozoru, ukládání a vymáhání sankcí v mezích správní pravomoci atd. Ale veřejnost nehledí příliš pozitivně na potřebu státu organizovaně působit na společenské procesy a usměrňovat je žádoucím směrem. Dochází proto ke stavu, že občan chce svá státem uznaná práva, ale bez podmínky plnění povinností daných zákonem. Demokratický stát respektuje uznaná práva občanů, ale za to vyžaduje dodržování zákonem stanovených povinností, tedy se sankcemi při jejich porušování. Občané hodnotí činnosti státní moci prováděné veřejnou správou kladně nebo záporně, velmi zjednodušeně řečeno podle subjektivního dojmu, že byla potvrzena jejich práva anebo že jim byly uloženy bezdůvodně povinnosti. Právě vztah „občan a stát“ je značně ovlivňován hodnocením úrovně všech činností pracovníků veřejné správy, proto k odborným znalostem by měly patřit i komunikační schopnosti. Důvody pro toto tvrzení vyplývají z případů ne vždy objektivně předkládaných mediálními prostředky, ale především z osobních zkušeností občanů nebo ze zkušeností pracovníků dlouhodobě činných ve veřejné správě. Nedostatečná nebo formální komunikace pracovníka s vysokou úrovní odborných znalostí může celý proces výkonu státní moci zbytečně prodloužit nebo dokonce může být i důvodem pro nové opakování celého procesu. Takže lze vyjádřit názor, že pro zachování nebo zvýšení kvality veřejných služeb pro občany by bylo potřebné zaměřovat se více na další vzdělávání pracovníků veřejné správy i v oblasti komunikačních dovedností. Protože posuzování kvality veřejných služeb pro všechny občany, tedy veřejné správy a souhrnu všech jejích činností, je závislé i od úrovně formální a neformální komunikace pracovníků v oblastech státní správy a samosprávy. V koncepci dlouhodobé reformy veřejné správy, je i zaměření na kvalitu poskytovaných služeb, do kterých by mělo patřit i vzdělávání v komunikaci (koncepce reformy v příloze č. I.).

Cíle práce

Bakalářská práce si klade za hlavní cíl teoreticko-metodickou analýzu formalizace úřední komunikace ve státní správě. Nejprve se zaměřuje na pojem veřejné správy a v jejím rámci rozliší paralelní existenci státní správy a obnovené územní samosprávy. Následně se zaměří na státní správu, jež měla do roku 1990 dominantní postavení při realizaci státní moci, a i zde bude práce hledat příčiny formalizace výkonu státní moci. Dále má práce i tyto cíle:

1. Specifikace komunikace ve státní správě
2. Charakteristika dovedností v oblasti komunikace pracovníků státní správy

1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Všeobecně používaný pojem veřejná správa vysvětluje SELEŠOVSKÝ¹ takto: „Veřejná správa je v evropském kontextu právního státu definována jako kvalifikovaná řídicí činnost správních orgánů vykonávaná ve veřejném zájmu. V tomto pojetí by měla být především vyjádřena nutná potřeba státu organizovaně působit na společenské procesy a tím je usměrňovat žádoucími směry. Veřejná správa je tedy odvozena z výkonu státních funkcí, kterými se zabezpečují rozhodnutí zákonodárných sborů, soudní a výkonné moci, v různorodé vertikální a horizontální struktuře“. V České republice nemá pojem veřejná správa nebo také orgán veřejné správy ústavní ani zákonnou definici. V podstatě nahradil termín státní správa, který do roku 1989 vystihoval skutečnost, že státní moc je vykonávána pouze státními institucemi majícími ve státě dominantní postavení. Od roku 1990 byla obnovena územní samospráva, a realizaci státní moci vyjadřuje pojem veřejná správa, rozlišení nové struktury orgánů vykonávající státní moc SELEŠOVSKÝ² prezentuje takto: „Veřejnou správu můžeme pro pochopení všech jejích činností vykonávaných ve veřejném zájmu rozlišovat v širším (organizačním) a užším (funkčním) smyslu“:

1. Veřejná správa v širokém pojetí zahrnuje organizaci záležitostí celého státního společenství, tzn. je představována orgány, vztahy a činnostmi moci zákonodárné, soudní a výkonné (viz tab.č.1).

Tabulka č. 1: Veřejná správa v širším smyslu

Státní moc		
Moc zákonodárná	Moc výkonná	Moc soudní
Parlament (2 komory)	Prezident	Soudy
	Vláda	
	Správní úřady	

Zdroj: zpracováno podle SELEŠOVSKÝ (2001)

¹ SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.24.

² SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.24-25.

2. Veřejná správa v užším smyslu je vymezena jako správní činnost, vykonávána zmocněnými subjekty na základě zákona v rozsahu přikázané pravomoci a působnosti. Může být realizována jen exekutivou vlád, státními a pověřenými nestátními orgány (viz tab.č.2).

Tabulka č. 2: Veřejná správa v užším smyslu

Státní správa	Samospráva
Stát: <ul style="list-style-type: none"> • Vláda • Ministerstva • jiné ústřední úřady a orgány • okresní úřady (zrušeny k 1.1.2003) • další orgány 	Veřejnoprávní korporace: <ul style="list-style-type: none"> • územní – kraje, obce • zájmová – komory, svazy

Zdroj: zpracováno podle SELEŠOVSKÝ (2001)

V předchozím textu uvedený výklad rozlišení veřejné správy nám ukázal dvě oblasti kde je vykonávána státní moc, státní správu a samosprávu. Také ukázal, že veřejná správa má zakotveny v právním řádě svá práva a povinnosti (kompetence), které jí umožňují výkon souhrnu všech jejích činností. Veřejná správa je tedy nástrojem státu v působení na nejdůležitější oblasti společnosti. Rozdělení výkonu státní moci, nezbytné pro správu veřejných záležitostí, v organizovaném společenství, tzn. státu PEKOVÁ³ vysvětluje takto: „Stát je v demokratickém systému reprezentován“:

1. **Ústřední vládou** – volenými orgány, tzv. parlamentem. Specifické postavení má ústřední vláda a orgány státní správy jako výkonné orgány. V některých zemích je však část státní správy decentralizována i na místní, popř. regionální úroveň, kde ji vykonávají decentralizované orgány státní správy.
2. **Územní samosprávou** – jejími volenými a výkonnými orgány. Může být i víceúrovňová. Její postavení a úkoly upravuje zákon. Má postavení nestátního subjektu. V jednotlivých zemích je více či méně nezávislá jako nestátní subjekt na ústřední vládě a na státní správě. Nicméně na ni stát přenáší některé povinnosti (kompetence)“.

³ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, 2004, s.16.

Jak již bylo zmíněno na počátku kapitoly, veřejná správa v ČR nemá ústavní ani zákonnou definici. Například RÝZNAR⁴ uvádí: „Veřejnou správu lze chápat ve funkčním smyslu jako činnost prováděnou ve veřejném zájmu. V organizačním smyslu představuje souhrn institucí veřejné správy“. Nyní můžeme vysvětlit význam pojmů související s veřejnou správou jako jsou: „správa, veřejný zájem a správní orgány“:

- Správa je obecně z funkčního pojetí specifická, cílevědomá činnost společenského charakteru. Jedná se o činnost výkonnou, regulační. Pojem „správa“ se nevyskytuje v oblasti práva vždy ve spojení podle oblasti zabezpečované správy (veřejná a soukromá správa, státní správa, samospráva).
- Veřejný zájem, tzn. zájem obecný či veřejně prospěšný, jehož nositelé jsou blíže neurčené, alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako veřejnost, či zájmy společnosti, nesmí být v rozporu s platnými právními předpisy, souvisí s režimem veřejného práva, s postavením, posláním a úkoly orgánů výkonné moci.
- Správní orgány jsou to státní orgány (státní správa) nebo orgány územní samosprávy. Výkon veřejné správy je také postupně přenášen na nestátní instituce (tzv. veřejnoprávní korporace).

Již je zřejmý charakter veřejné správy jako nástroje státu v působení na celou společnost, na její zákonem danou správu ve veřejném zájmu. Tato správa veřejných záležitostí je v obecné rovině zabezpečována orgány veřejné správy formou podzákoné činnosti (vydávání vyhlášek a nařízení) a nařizovací činností (vydávání jednostranných právních aktů - správních aktů). Veřejná správa je tedy charakteristická tím, že je vykonávána na základě zákonů a ostatních právních předpisů vydaných k jejich provedení. Jednotlivé orgány veřejné správy mají pravomoci dané příslušnými zákony. Jak uvádí GERLOCH⁵: „Právním řádem se rozumí systém pramenů práva, obsahujících právní normy určitého státu. Právní řád je tedy souhrnem pramenů práva platných v daném státě nebo v rámci mezinárodního společenství“, (hierarchie právního řádu v příloze č.II.). Dále pro pozdější objasnění činností veřejné správy i souhrnu jejích institucí ji zařadíme do systému dělby státní moci v České republice.

⁴ RÝZNAR, L., aj. *Evropská veřejná správa*. Praha 2006. s.7.

⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň, 2004, s.82-85.

Jak již bylo zmíněno, veřejnou správu můžeme pro pochopení všech jejích činností vykonávaných ve veřejném zájmu rozlišovat v organizačním a funkčním smyslu. Organizační smysl veřejné správy i její činnosti budou podrobněji popsány v následujících částech práce. Nyní veřejnou správu zařadíme do systému dělby státní moci v demokratickém státě. Z hlediska činnosti se tyto složky státní moci zčásti prolínají; jejich přesnější odlišení nám umožní výčet těchto institucí učiněný v ÚSTAVĚ⁶, což je konkrétní dělení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní:

- **Moc zákonodárná:** zákonodárství je činností směřující k tvorbě zákonů včetně ústavních. (Parlament ČR, tvoří jej Poslanecká sněmovna a Senát)
- **Moc výkonná:** je spojována s činností vlády, de facto ji však přímo realizují odvětvově uspořádaná ministerstva a jiné správní úřady. Prezident patří rovněž do sféry státní moci výkonné, ale výkon veřejné správy přímo neovlivňuje. Moc výkonnou realizují také orgány územních samospráv (obce a kraje).
- **Moc soudní:** soudnictví právo aplikuje při hodnocení věcí a návazně vydává závazná a státem vynutitelná rozhodnutí (vztah soudů k veřejné správě v příloze č.IV.).

Lze tedy zařadit přesně veřejnou správu do systému dělby státní moci? Z hlediska institucionálního je bezpochyby ve sféře moci výkonné. Z hlediska funkčního se prolíná s ostatními mocemi. Takže je zřejmé, že jde o provázaný systém, který náleží do ještě širšího systému státní moci v jeho trojrozměrné podobě. Proto předložíme výstižnou definici začlenění veřejné správy do systému státní moci, kterou BRŮNA⁷ uvádí takto:

„Veřejná správa je k veřejnému zájmu cílenou činností státu nebo jiného státem zmocněného subjektu, která není soudnictvím ani zákonodárstvím.“

Veřejná správa slouží veřejnému zájmu, jedná se o službu široké veřejnosti: „fyzickým osobám bez rozlišení, podnikatelům státním i soukromým, státu, obcím, krajům, nejrozličnějším institucím, atd.“

⁶ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava ČR. Hlava druhá, Moc zákonodárná, Článek 15,16., Hlava třetí, Moc výkonná, Článek 54, 67,68,76,79,80. Hlava čtvrtá, Moc soudní, Článek 83,90,91.

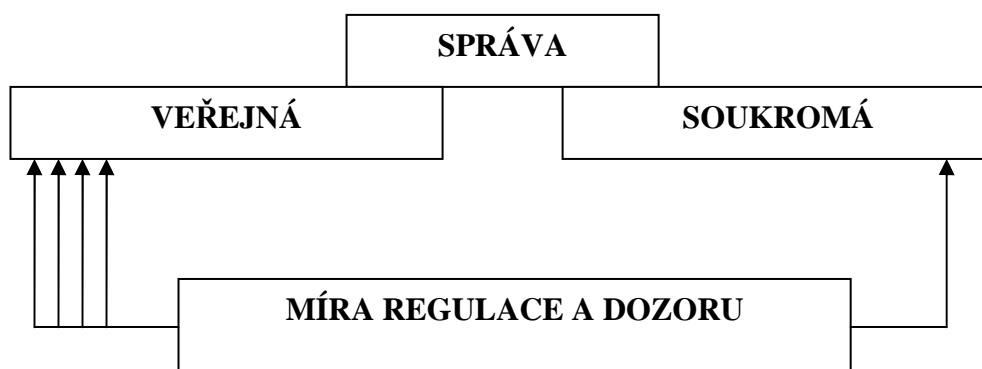
⁷ BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha, 2003, s.8.

1.1 Veřejná správa jako činnost

Jak již bylo zmíněno, veřejná správa je v evropském kontextu právního státu definována jako kvalifikovaná řídicí činnost správních orgánů vykonávaná ve veřejném zájmu. My se zaměříme na charakter činností veřejné správy a odlišení správy soukromé a veřejné, jenž takto vysvětluje BRŮNA⁸: „O veřejné správě budeme hovořit jako o záměrné činnosti, vykonávané ve veřejném zájmu, jehož naplňování je cílem takové činnosti. Od správy veřejné je odlišována správa soukromá, tj. činnost motivovaná soukromým zájmem (např. spravování a rozhojňování soukromého majetku fyzických a právnických osob, jejichž působení nemá veřejnoprávní charakter). Dále lze říci, že výkon veřejné správy je více spoután právním řádem, více dozorován a regulován, zatímco soukromá správa je poněkud volnější“. Odlišnost veřejné a soukromé správy je zřetelná v cílech, ke kterým směřuje:

- **Veřejná správa:** zabezpečuje ochranu veřejného zájmu, veřejný zájem souvisí s režimem a funkcí veřejné správy, kterou mohou uplatňovat pouze správní orgány a pouze v rámci norem správního práva.
- **Soukromá správa:** je správa vykonávaná v soukromém zájmu. Cílem subjektu je dosáhnout soukromého zájmu, a platí zde nízká vázanost subjektu právními normami. Lze říci: „Co zde není zakázáno, je zde povoleno“.

Schéma č.1: Správa veřejná a soukromá



Zdroj: zpracováno podle BRŮNA (2003)

⁸ BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha, 2003, s.4-5.

Zaměříme se nyní na soukromou správu. Jedná se o správu vykonávanou v soukromém zájmu, kde cílem subjektu je dosáhnout soukromého zájmu, a platí zde nízká vázanost subjektu právními normami. V soukromé správě demokratické společnosti je tato jiná výše právní odpovědnosti, než je ve veřejné správě, obecně vyjadřována jako: „Co zde není zakázáno, je zde povoleno“. Tento obecně používaný názor není projevem nedodržování zákonů, ale souvisí s mírou právně nezbytného omezení soukromých subjektů ve státě. To lze vysvětlit na vyjádření společensky nezbytného omezení svobody jedince.

KNAPP⁹ uvádí na téma svobody jednání jedince tento výrok: „Vše je dovoleno, co není zakázáno, tzn. projevem svobody jakožto přirozeného základu právního postavení člověka ve společnosti je zásada, u nás vysloveně vyjádřená v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, že : „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nemůže být nucen činit, co zákon neukládá“.

Porušení právních norem ve společnosti jedincem (subjektem), znamená sankce jejichž ukládání je v kompetencích vykonavatele státní moci - veřejné správy. Právě jednotlivé organizační složky veřejné správy zajišťují ze zákona plnění činností potřebných pro chod státu. Ať už se jedná o oblasti bezpečnosti a vnitřního pořádku, regulace a vymáhání plnění právních povinností, uplatňování prostředků správního dozoru, ukládání a vymáhání sankcí v mezích správní pravomoci atd. Veřejná správa ze zákona a v mezích zákona zabezpečuje ochranu veřejného zájmu. Tzn. že veřejná správa pro výkon činností potřebuje právní obor, správní právo, které je součástí práva veřejného. Nelze opomenout, že mimo veřejného práva existuje i právo soukromé.

Právo jako celek představuje právní normy a právní řád stanovený státem, a to jak právní normy práva veřejného, tak právní normy práva soukromého. Regulační a řídicí funkce státu jsou podle zájmu a postavení státu k subjektům práva různé ve veřejném a soukromém právu. Tento rozdíl práva je označován jako tzv. právní dualismus. S právem veřejným souvisí rovněž pojmy jako veřejný zájem a veřejná správa a s právem soukromým pak soukromý zájem a soukromá správa. Správní právo je právní nástroj k výkonu veřejné správy, řeší vztahy mezi subjekty veřejné správy. Jedná se o soubor norem upravujících chování subjektů (prameny správního práva v příloze č. III.).

⁹ KNAPP. V, *Teorie práva*. Praha, 1995. 17-20 s.

1.2 Orgány veřejné správy

Nyní se dostáváme k pohledu na veřejnou správu z hlediska jejího organizačního pojetí. Veřejnou správu tedy vykonává stát prostřednictvím vlastních orgánů a také ji přenáší na orgány územní samosprávy a nestátní instituce. Tato správa vykonávána na základě zákonů a ostatních právních předpisů vydaných k jejich provedení.

Právní základ a rozlišení orgánů veřejné moci prezentuje GERLOCH¹⁰ takto: „Orgány veřejné moci se vyznačují způsobilostí k rozhodování o právech a povinnostech jiných osob v rámci zákonem stanovené pravomoci, působnosti a zákonem stanoveným postupem. Dělí se na státní (zákonodárné, výkonné, soudní, kontrolní, dozorové) a jiné orgány veřejné moci (např. orgány územní samosprávy). Orgán veřejné moci má pravomoc danou zákonem. Státní orgány vykonávají funkce státu (Parlament, prezident republiky, vláda, soudy atd.). Mezi jiné orgány veřejné moci patří např. zastupitelstvo, rada a starosta (primátor) obce či zastupitelstvo, rada a hejtman kraje.“

Výše předložené dělení orgánů veřejné správy na státní a jiné orgány veřejné moci jako např. orgány územní samosprávy nejsou ještě zcela pochopitelným vysvětlením jejich pozice ve veřejné správě. Výstižnější je členění orgánů veřejné správy, nazývejme je nyní instituce, podle jejich míry zapojení do správy ve veřejném zájmu, jak BRŮNA¹¹ prezentuje instituce vykonávající přímo veřejnou správu:

- Ministerstva
- ostatní ústřední správní úřady
- územní správní úřady (okresní veterinární správy, finanční úřady atd.)
- veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory (policie, hasičský sbor)
- orgány krajů a obcí (veřejnou správu vykonávají jak formou na ně přenesené působnosti státní správy, tak realizací samostatné působnosti)
- další instituce (profesní komory, vysoké školy, nadace atd.)

¹⁰ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň, 2004. s.122.

¹¹ BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha, 2003, s.8-9.

Dále uvádí BRŮNA¹² tyto instituce ovlivňující výkon veřejné správy, jejichž poslání je zcela jiné nebo převážně jiné než přímý výkon veřejné správy, a přesto částí své činnosti veřejnou správu nějak ovlivňují:

- Parlament (Poslanecká sněmovna a Senát)
- vláda
- Ústavní soud
- obecné soudy
- a další (NKÚ, ČNB, Kancelář veřejného ochránce práv aj.)

Toto členění již ukazuje, že veřejná správa má vnitřně strukturovaný systém a je zároveň součástí rozsáhlejšího systému realizujícího státní moc. HEJDA¹³ uvádí: „Státní moc je zvláštním druhem veřejné moci a je uplatňována státním mechanismem“. Státní mechanismus má různé složky, mezi něž patří např. státní orgány, úřední osoby které nejsou státními orgány atd. Takže další členění se nabízí uvnitř skupiny institucí, přímo vykonávajících veřejnou správu a je to rozlišení subjektů veřejné správy na:

- stát (státní orgány)
- územní samosprávné celky (orgány obcí a krajů)
- jiné subjekty (nadace, fondy, apod.)

Zmíněné subjekty mají za stanovených podmínek možnost delegovat přímý výkon veřejné správy na další instituce. A na závěr členění veřejné správy z hlediska územního působení, které řadí příslušné instituce do následujících úrovní:

- úroveň ústřední (celostátní, republiková)
- úroveň územní (regionální) s dalším členěním:
 - úroveň krajská
 - úroveň okresní (v současnosti již jen administrativní a statistická jednotka)
 - úroveň obecní (místní, lokální)

¹² BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha, 2003, s.9-10.

¹³ HEJDA, J. *Základy státovědy a ústavního práva*, České Budějovice, 2005, s.10-11.

1.3 Veřejná správa - státní správa a samospráva

Hlavní součásti veřejné správy jsou tedy linie státní správy a samosprávy (zaměříme se na územní samosprávu). Tato paralelní existence v rámci veřejné správy má svůj počátek v roce 1990. Do tohoto roku měla státní správa dominantní postavení vykonavatele státní moci, územní samospráva v dnešní podobě neexistovala. Toto monopolní postavení státní správy při realizaci státní moci symbolicky započalo až v roce 1949 změnou administrativního členění státu. Tehdy bylo zavedeno členění na kraje, když vstoupilo v platnost zásadně nové uspořádání územně-správních regionů Československa. Byly zrušeny země, politické a soudní okresy, jakožto i soudní kraje s tradicí od poloviny 19. století. Místo nich bylo území Čech rozděleno na hlavní město Prahu a 182 okresů seskupených do 13 krajů. Toto administrativní krajské zřízení bylo sice radikálně reformováno v roce 1960, ale dominantní postavení státní správy skončilo až v roce 1990. GERLOCH¹⁴ uvádí: „souhrn ústavních zákonů přijatých v roce 1990, které přinesly řadu změn, ale legislativním nástrojem zrušení národních výborů byl ústavní zákon č. 294/1990 Sb., první ústavní zákon přijatý po parlamentních volbách v roce 1990.“ Tento zákon připravoval volby komunální, tím ukončil éru národních výborů (dále jen NV) a vrátil se k územní (místní) samosprávě. Zaměříme se na události, které ukončily dominantní postavení státní správy při výkonu státní moci:

- V roce 1990 byly zrušeny krajské národní výbory, které byly obecnými správními úřady. V nové podobě byly kraje obnoveny podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Tedy území České republiky je od 1.1.2000 rozčleněno na 14 krajů a 77 okresů včetně teritoria hlavního města Prahy.
- Okresní národní výbory byly transformovány na okresní úřady, namísto sboru voleného občany je řídila okresní shromáždění volená krajským zastupitelstvem. Ke dni 1. ledna 2003 byly okresní úřady zrušeny. Okresy jako jednotka státní správy nadále existují, např. jako statistická jednotka.
- Místní a městské národní výbory byly přeměněny v obecní a městské úřady, přičemž volené orgány získaly tzv. samostatnou působnost, která začala být rozlišována od přenesené působnosti. Pro výkon státní správy na nejnižší úrovni byl zvolen obecní úřad.

¹⁴ GERLOCH, A., aj. *Ústavní systém České republiky*. Praha, 2002, s.61-67.

Česká republika se od 1. ledna 1993 stala samostatným státem, ale na její vnitřní územní členění to vliv nemělo. Výrazné změny nastaly až souvislosti s procesem vstupu ČR do Evropské unie, v tomto tzv. předvstupním období se jednalo mimo jiné i o unijní kritice ČR, která se týkala úrovně veřejné správy v oblasti, jak předkládá KONIG¹⁵ : „reformy veřejné správy, respektování legislativy, reformu justice atd.“. Jednalo se i o další důležité změně, pro statistické monitorování a analýzy ekonomické a sociální situace v jednotlivých regionech Společenství byla roku 1988 v EU zavedena jednotná nomenklatura územních statistických jednotek nebo také geografické statisticky srovnatelné celky nazývané NUTS. Na jejím základě jsou dle počtu obyvatel definovány především tři hlavní úrovně regionálního členění území (NUTS I, II a III), a to se dotýkalo i ČR. Proto den 1. května 2004, kdy přijala Evropská unie za členský stát ČR, byl především znamením toho, že byla splněna tzv. kodaňská kritéria. Jak uvádí KONIG¹⁶ : „ V kodaňských kritériích jsou obsaženy podmínky pro přijetí nového člana EU a mezi ně patří také začlenění legislativy ES (acquis communautaire) do národní legislativy “. Tedy se jednalo mimo jiné i o zavedení zmíněných statistických celků (NUTS) na území ČR. Protože podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. je již území ČR k 1.1.2000 rozčleněno na 14 krajů a 77 okresů včetně teritoria hlavního města Prahy, tak tvoří základní regionální strukturu České republiky (a dle usnesení vlády České republiky č. 707/1998 Sb.) současně také statistické územní jednotky NUTS kraje, jmenovitě: Praha, Středočeský, Budějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Zlínský a Ostravský. V názvech krajů došlo od jejich zřízení 1.1.2000 již k těmto změnám: Jihočeský kraj se do 30. května 2001 jmenoval Budějovický kraj a kraj Vysočina se do 30. května 2001 označoval jako Jihlavský kraj.

Na základě již zmíněných kritérií nomenklatury územních statistických jednotek tvoří tedy území ČR region na úrovni NUTS I, který se dále dělí na 8 tzv. regionů soudržnosti (NUTS II), a na 14 krajů (NUTS III). Regiony NUTS II jsou tvořeny jednou až dvěma jednotkami NUTS III, a byly vytvořeny pro potřeby spojené s koordinací a realizací politiky hospodářské a sociální soudržnosti zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů a jsou označovány jako regiony soudržnosti (přehled regionů NUTS v příloze č.V.).

¹⁵ KONIG, P., aj. *Učebnice evropské integrace*. Brno, 2006. s. 325.

¹⁶ KONIG, P., aj. *Učebnice evropské integrace*. Brno, 2006. s. 327.

Přehled změn ve výkonu státní moci i administrativním členění ČR, které proběhly od roku 1990 až do současnosti, má svůj záměr. Jedná se zde o předložení důvodů vedoucím ke změnám způsobu výkonu státní moci, které ve svém důsledku mají vliv především na nároky kladené na pracovníky ve veřejné správě. A také vysvětlují vznik podoby současné veřejné správy, tedy její členění na linii státní správy a územní samosprávy, k němuž došlo za pomoci legislativních kroků, např. na základě ústavních zákonů č. 294/1990 Sb. nebo č. 347/1997 Sb., o krajském zřízení, apod. Přiblížíme si nyní obě linie výkonu státní moci v ČR: „státní správu a územní samosprávu“.

13.1 Státní správa

Státní správa je často používaný pojem, ale jak přesně pochopit jeho význam? Státní správu můžeme chápat jednak jako činnost, tzn. vydávání správních aktů, spravování, službu, dozor apod., a jednak jako souhrn institucí, které tuto činnost přímo či zprostředkovaně vykonávají ve smyslu služby veřejnosti a v zastoupení státu. V teorii se takovému chápání říká „správa ve smyslu funkčním (materiálním) a „správa ve smyslu organizačním (formálním)“. Obdobné vysvětlení jako je tomu u státní správy již bylo zmíněno při objasňování pojmu veřejná správa.

My také použijeme charakteristiku na objasnění pojmu státní správa, kterou BRŮNA¹⁷ uvádí takto: „Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem a svým charakterem představuje realizaci moci výkonné. Stát jako subjekt veřejné správy vykonává státní správu prostřednictvím zejména těchto státních orgánů:

- vlády (vrcholný ústavní orgán moci výkonné), která však plní i řadu dalších úkolů mimo rámec státní správy,
- oborových ministerstev,
- ostatních ústředních správních úřadů,
- odborných územních správních úřadů (odvětvová působnost),
- veřejných ozbrojených sborů a jiných veřejných sborů.“

¹⁷ BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha, 2003, s.11.

Obecně řečeno je státní správa vázána v různé míře téměř celým právním řádem, tedy i právními předpisy, které správní orgány na základě zákonů a k jejich provedení vydávají. Zde je na místě vysvětlit klasifikaci právních norem používaných v ČR tak, jak je uvádí GERLOCH¹⁸: právní normy lze klasifikovat podle různých kritérií, mezi které patří např. kritérium právní síly: „Právní síla je vlastnost, která spočívá v relevanci mezi normami, což odpovídá jejich postavení v hierarchii norem. Jedná se o formální kritérium dělení právních norem, tedy dělení podle forem a pramenů práva, ve kterých jsou tyto právní normy obsaženy. Z hlediska právní síly norem platí toto pravidlo:

- 1. norma nižší právní síly nesmí odporovat normě vyšší právní síly,**
- 2. norma může být měněna nebo rušena pouze normou stejné nebo vyšší právní síly.“**

Pro upřesnění, v rámci vnitrostátního práva dělíme normy na ústavní, zákonné a podzákonné. Nejvyšší právní sílu mají Ústava, Listina zákl. práv a svobod a ústavní zákony. Tato hierarchie právních norem má velký význam pro rozlišení jejich závaznosti z hlediska postavení různých adresátů právních norem a systému kontroly ústavnosti a zákonnosti. Občan má právo se obrátit na Ústavní soud ČR, jsou-li např. obecně závaznou vyhláškou porušována jeho práva, zaručená ústavními zákony. To znamená, že normami všech stupňů, tedy celým právním řádem, jsou vázány všechny fyzické i právnické osoby a orgány veřejné správy (státní správy a samosprávy).

Státní správa má vedle výkonného (realizačního) a podzákonného charakteru též charakter nařizovací. Ten nejvýrazněji vyjadřuje mocenskou pozici orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je vykonávána, a projevuje se v závaznosti a vynutitelnosti normativních a individuálních správních aktů (správní rozhodnutí), obecně závazných vyhlášek a nařízení. Svěření státní moci nestátním orgánům vysvětluje BRŮNA¹⁹, který uvádí že: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům územní samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon (čl. 105 Ústavy). V takovém případě hovoříme o přenesené státní správě ze státu na nestátní subjekty (obce nebo kraje).“ Častěji hovoříme o přenesené působnosti výkonu státní správy na orgány obcí a krajů.

¹⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň, 2004. s.50-57.

¹⁹ BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha, 2003, s.11.

Možnost svěřeni výkonu státní správy i územní samosprávám, tzn. obce a kraje mohou vykonávat dvojí působnost, je také důvodem existence dvou typů právních předpisů, které obce a kraje vydávají v samostatné i přenesené působnosti, tzn. obecně závazné vyhlášky a nařízení. Svěřeni výkonu státní správy jiným subjektům v demokratickém státě není svévolnou záležitostí, zákonodárce pečlivě zvažuje, které činnosti svěří nebo umožní svěřit nestátnímu subjektu a jaké si stát ponechá, tzn. že je i nadále bude vykonávat sám státními orgány a státními úředníky. Takže státní správa si ponechává plnou kontrolu v tak důležitých oblastech pro chod státu, jako jsou např. finanční úřady, státní policie, armáda, celní správa atd.

Již jsme zmínili charakteristiku státní správy jako činnosti podzákoné, což tedy znamená, že státní správa je také zákony vázána. Také jsme se zmínili, že je vázána v různé míře téměř celým právním řádem, tedy i právními předpisy, které správní orgány na základě zákonů a k jejich provedení vydávají. To znamená, že normami všech stupňů, tedy celým právním řádem, jsou vázány všechny fyzické i právnické osoby a orgány veřejné státní správy a samosprávy. Lze z toho velmi zjednodušeně vyvodit, že výkon státní moci je ve své podstatě založený na právním vztahu mezi jednotlivými subjekty v systému veřejné správy. KNAPP²⁰ uvádí takto subjekty právních norem nebo také subjekty práva: „Subjekty práva jsou subjekty právních norem. Jsou jimi jednak subjekt právo tvorný a jednak subjekty, jimž je právo určeno, tj. adresáti právních norem, resp. jejich recipienti. Adresátem právní normy rozumíme subjekt, jemuž jsou adresovány příkazy, zákazy, resp. dovolení daná právní normou. Recipientem je skutečný příjemce příkazu, zákazu či dovolení daného právní normou, tj. její příjemce pozorovaný z hlediska sociologického, resp. psychologického.“

Pokusíme se o zjednodušený výklad vztahů mezi subjekty. Právní řád, resp. právo upravuje vztahy mezi právně uznanými subjekty, ať je to orgán státní moci versus občan, nebo obec versus samostatně hospodařící zemědělec apod. Subjekty právo tvorné (Parlament) tvoří právní normy adresované subjektům, pro které z nich vyplývají příkazy, zákazy resp. povolení (občané). Tento systém lze také velmi zjednodušeně vyjádřit takto: „*Občané volí své zástupce do zákonodárných institucí, které tvoří právní normy výkonu státní moci, a státní správa tuto moc přímo vykonává.*“

²⁰ KNAPP. V, *Teorie práva*. Praha, 1995. s.70-75.

1.3.2 Územní samospráva

Výraz územní samospráva, tzn. vytváření menších územních útvarů uvnitř státu, má v podstatě své historické kořeny již v dobách antiky, kdy se na území řeckého státu přirozeně vytvářely tyto menší útvary jako obce a města. Na historickém území Čech se v 11. století vytvořila síť zeměpanských krajských hradů, počet středověkých krajů v Čechách se pohyboval okolo 15, a právě zakládání krajských hradů za doby raného přemyslovského státu je vlastně počátkem současných územně-správních regionů na území České republiky.

Část historie územní samosprávy PEKOVÁ²¹, uvádí takto: „Ve 12. století zesílilo postavení měšťanstva, které se snažilo získat pro města určitou nezávislost na panovníkovi. Středověká města pak představovala autonomní (územní) hospodářské celky s různými výsadami, jako právo vařit pivo, vybírat daně z prodejů apod.“ Ani velkým rozvojem a právním zakotvením měst jako nové společenské, politické a ekonomické kategorie ve 12 až 13. století nebyly kraje, založené původně na krajských hradech, nijak změněny. Tento systém hradů zůstal v zásadě zachován až do konce feudalismu, kolem těchto krajských center státní moci pozvolna vznikalo i samosprávné zázemí. K pozdějšímu vývoji došlo jen z vnitřního pohledu, z dřívějších krajských hradů se správa krajů přesunula do měst, administrativní členění zůstalo zachováno.

Po roce 1848 došlo pod vlivem společenských přeměn k zásadní reformě veřejné a územní správy. Po linii státní správy byly vytvořeny politické okresy, a to v počtu 89 v Čechách, 27 na Moravě a 9 ve Slezsku. Průměrná rozloha politického okresu činila 620 km². Politické okresy se členily na 2-4 soudní okresy, které byly vyšší jednotkou samosprávy a zároveň obvodem okresního soudu. Centra politických okresů a silnější centra soudních okresů odpovídala základní dichotomii "město - zázemí" a dále ji dotvářela. Tato soustava politických a soudních okresů s doplňujícím postavením soudních krajů trvala v rámci zemského uspořádání našeho státu do roku 1948. V roce 1849 byla provedena radikální reforma územní správy, kdy zůstalo pouze 7 krajů (krajských vlád) a 13 zemských (tj. krajských) soudů. V roce 1854 byla provedena nová reforma: bylo zřízeno 13 krajů a 15 krajských soudů. V roce 1862 bylo krajské zřízení zrušeno, výraznější změny nastaly po vzniku Československa v roce 1918.

²¹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, 2004, s.14.

Roku 1920 byl přijat zákon o župním členění Československa, který byl však realizován pouze na Slovensku a Podkarpatské Rusi. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku se však proti němu postavila veřejnost a tak v těchto zemích nevstoupil v platnost. Na jeho základě měly být Čechy rozděleny na 9 žup a území Prahy, přičemž měla být i nadále důsledně respektována historická zemská hranice Čech a Moravy, ovšem země byly jako správní celky zrušeny.

V roce 1949 bylo znovu zavedeno členění na kraje, když vstoupilo v platnost zásadně nové uspořádání územně-správních regionů Československa. Byly zrušeny země, politické a soudní okresy, jakož i soudní kraje. Místo nich bylo území dnešní České republiky rozděleno na hlavní město Prahu a 182 okresů seskupených do 13 krajů. Toto komunistické krajské zřízení však již nemělo s historickými kraji nic společného rozsahem krajů, jejich postavením či pravomocemi. Toto uspořádání bylo radikálně reformováno v roce 1960, kdy bylo v České republice vytvořeno 7 krajů se 76 okresy a hlavní město Praha. Krajské orgány byly v roce 1990 zrušeny. Podle původních krajů jsou členěny některé instituce (soudy, krajské statistiky atd.).

V roce 1990 byly zrušeny krajské národní výbory, které byly obecnými správními úřady. V nové podobě byly kraje obnoveny roku 2000 na základě zákona z roku 1997, přičemž se nové kraje do určité míry kryjí s kraji existujícími v letech 1949 - 1960. Členění na kraje zavedené roku 1960 dodnes existuje ve vymezení územních obvodů soudů a správních obvodů pro zvláštní státní správu (např. daňovou).

Stručný přehled historie územní samosprávy dokládá její důležitost ve státě a její obnovení má v ČR svůj právní základ v ÚSTAVĚ²². Již byla zmínka o souhrnu ústavních zákonů přijatých v roce 1990, které přinesly řadu změn, kdy legislativním nástrojem zrušení NV byl ústavní zákon č. 294/1990 Sb. To tehdy znamenalo, že tento první ústavní zákon přijatý po parlamentních volbách v roce 1990, připravoval volby komunální, ukončil éru NV a vrátil se k územní samosprávě. Územní samosprávné celky zastupují orgány obcí a krajů. Kraje jako samosprávné celky mají významnou roli v politice regionálního rozvoje EU (NUTS III).

²² Ústavní zákon č.1/1993 Sb., *Ústava ČR*. Hlava sedmá, Územní samospráva, Článek 99.

Vysvětlení pojmu územní samosprávy předkládá PEKOVÁ²³ takto: „Územní samospráva je chápána v teorii fiskálního federalismu jako forma veřejné vlády a veřejné správy, tzn. samostatné spravování věcí veřejných na území menším než je stát na základě zákonem stanovené působnosti a ekonomických podmínek. Stát uznává schopnost územní samosprávy spravovat na svém území věci veřejné a předává jí část veřejné správy jako nestátnímu subjektu - obci nebo regionu (v ČR kraji)“.

Také vnitřní státoprávní upořádání ovlivňuje rozdělení kompetencí mezi jednotlivé vládní úrovně a úkoly , které plní. Ve federálně uspořádaných státech jde o rozdělení zákonodárné moci mezi ústřední federální zákonodárny orgán a zákonodárné orgány jednotlivých republik v rámci federace. Příkladem může být československá federace v letech 1969-1992. Po ukončení federativního uspořádání (důvodem bylo osamostatnění se Slovenské republiky) se Česká republika od 1. ledna 1993 stala samostatným státem, ale na její vnitřní územní členění to vliv nemělo. Ke změnám jejího územního členění došlo až na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., tím je území ČR od 1.1.2000 rozčleněno na 14 krajů a 77 okresů včetně teritoria hlavního města Prahy.

Územní samospráva je provázena určitou rozhodovací autonomií, zpravidla i právem vydává v mezích zákona vlastní tzv. podzákoné předpisy. V ČR jsou to tzv. obecně závazné vyhlášky obce nebo kraje. Územní samospráva plní i přenesenou funkci v rámci přenesené státní správy, v ČR se používá výraz přenesená působnost, a využívá donucovacích a sankčních opatření. Například v ČR obec nebo kraj v přenesené působnosti vydávají tzv. nařízení obce, kraje.

Základní principy územní samosprávy, míru rozhodovací autonomie, kompetence, ale i odpovědnost stanoví v každé zemi ÚSTAVA²⁴ a příslušné zákony. Od státní správy se územní samospráva liší formami výkonu veřejné správy. V rámci své samosprávy využívá prostředky, které nemají povahu státně mocenských prostředků. Téměř v plném rozsahu ale obec i kraj využívají státně mocenských donucovacích a sankčních opatření při výkonu na ně přenesené státní správy.

²³ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, 2004, s.17.

²⁴ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., *Ústava ČR*. Hlava sedmá, Územní samospráva, Článek: 99,100,101,102, 104,105.

Moderní princip přenesení státní správy na územní samosprávu je především ukázkou tendence decentralizovat výkon státní moci u evropských států, která má své znatelné počátky již v první polovině 20. století, názorným příkladem je Velká Británie. Vliv této evropské tendence členění výkonu státní moci na zákonodárce lze pochopit z charakteristiky územní samosprávy, jak nám ji předkládá BRŮNA²⁵: „Územní samosprávu v ČR vykonávají obce, kraje a hlavní město Praha, která je současně obcí i krajem. Územní samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými subjekty (v našem případě obcemi a kraji), než stát. Předání části státní správy se nazývá decentralizace zatímco výkon státní správy územním orgánem státu je dekoncentrací“.

Územní samospráva, její samostatná působnost, se svým způsobem přibližuje soukromé správě, a sice tím, že je zaměřena pouze na vlastní záležitosti náležící do jejího teritoria. Základní principy územní samosprávy stanoví Ústava, která v čl. 8 především zaručuje obcím a krajům právo na samosprávu. Přiznání práva na samosprávu je akceptováním toho, že obce a kraje logicky mají větší předpoklady a zainteresovanost pro řešení lokálních resp. regionálních záležitostí než stát. V souvislosti se vstupem ČR do struktury EU má pro územní samosprávu význam smluvní dokument Rady Evropy „Evropská charta místní samosprávy“ (dále jen „Charta“). ČR se svým podpisem přihlásila k respektování tohoto dokumentu a je jím tedy vázána. Stalo se tak k datu 1. září 1999, po schválení Charty Parlamentem, ratifikování prezidentem a publikováním ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999 Sb.

Přistoupení k Chartě především znamená, že naše legislativa v oblasti místní samosprávy již pokrývá v Chartě stanovené povinné požadavky na právní úpravu v dané oblasti (zejména Ústavou ČR, zákonem o obcích a krajích, o hlavním městě Praze, finanční předpisy z oblasti rozpočtu, majetku, daní a dalšími). Současně však přistoupení k Chartě představuje závazek, že ani budoucí legislativní kroky nebudou s principy Charty v rozporu. Toho jsou si vědomi navrhovatelé souboru nových zákonů nebo novelizací, souvisejících např. s dlouhodobě koncipovanou reformou veřejné správy. Územní samosprávné celky (obec, kraj), mají příslušnými zákony určeny své vlastní příjmy z vlastního majetku a majetkových práv, z výsledku hospodářské činnosti právnických osob, které zřídily nebo založily, z vlastní správní činnosti apod.

²⁵ BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha, 2003, s.12.

1.4 Závěrečné shrnutí obsahu první části

1. Pojem veřejná správa je definován jako kvalifikovaná řídicí činnost správních orgánů vykonávanou ve veřejném zájmu.
2. Veřejná správa je odvozena z výkonu státních funkcí, kterými se zabezpečují rozhodnutí zákonodárných sborů, soudní a výkonné moci, a má různorodou strukturu. Státem zajištěné postavení dovoluje veřejné správě, aby v demokratickém státě zosobňovala významnou organizační sílu, která zabezpečí plnění státem stanovených ekonomických, sociálních a politických záměrů tak, jak jsou konkretizovány ve státních cílech a zakotvené v právním řádě ČR“.
3. Veřejnou správu ve veřejném zájmu vykonává stát prostřednictvím vlastních orgánů a také ji přenáší na orgány územní samosprávy a nestátní instituce. Veřejnou správu ve smyslu organizačním lze rozlišit na:
 - Instituce vykonávající přímo veřejnou správu, (ministerstva, ostatní ústřední správní úřady, územní správní úřady, veřejné sbory, atd.).
 - Instituce ovlivňující výkon veřejné správy, jejichž poslání je zcela jiné nebo převážně jiné než přímý výkon veřejné správy, a přesto částí své činnosti veřejnou správu nějak ovlivňují (Parlament, vláda, Ústavní soud, soudy).
4. Od správy veřejné je odlišována správa soukromá, tj. činnost motivovaná soukromým zájmem. Odlišnost veřejné a soukromé správy je nejvíce zřetelná v cílech, ke kterým každá správa směřuje:
 - Veřejná správa zabezpečuje ochranu veřejného zájmu, veřejný zájem souvisí s režimem a funkcí veřejné správy, kterou mohou uplatňovat pouze správní orgány a pouze v rámci norem správního práva.
 - Soukromá správa je správa vykonávaná v soukromém zájmu. Cílem subjektu je dosáhnout soukromého zájmu, platí zde nízká vázanost právními normami.
5. V roce 1990 se změny ve společnosti odrazily na výkonu státní moci, tzn. státní správa ztratila své dominantní postavení. To znamenalo přechod od centrální vlády k postupné decentralizaci výkonu státní moci, tzn. veřejná správa - státní správa a samospráva. Další důležité změny související s přechodem od autoritativní vlády k demokratickému zřízení se týkaly změny přístupu občanů k výkonu státní moci. Zvýšila se kritika veřejnosti k činnostem orgánů státní správy v oblastech jako:
 - Např.: čekací doba na vydávání řidičského oprávnění nebo osobních dokladů.
 - Přístupu pracovníků veřejné správy k občanům při poskytování informací.
 - Úroveň komunikace veřejnoprávních institucí s veřejností a médii.

6. Státní správu lze chápat jednak jako činnost, tzn. vydávání správních aktů, spravování, službu, dozor apod., a jednak jako souhrn institucí, které tuto činnost přímo či zprostředkovaně vykonávají ve smyslu služby veřejnosti a v zastoupení státu. V teorii se takovému chápání říká „správa ve smyslu funkčním (materiálním) a „správa ve smyslu organizačním (formálním).“
7. Územní samosprávu v ČR vykonávají obce, kraje a hlavní město Praha, která je současně obcí i krajem. Územní samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými subjekty (v našem případě obcemi a kraji) než je stát. Předání části státní správy se nazývá decentralizace zatímco výkon státní správy územním orgánem státu je dekoncentrací.“

Na závěr první části uvedeme komentář: Mocenský charakter veřejné správy je v demokratických zemích doplněn existencí a činností mnohých parciálních společenských systémů. Vytváří se bohatá struktura orgánů a vztahů veřejné správy (orgány státní správy, veřejných korporací, samosprávy atd.). Rámec veřejné správy nemůže být dán jen státními a jinými veřejnými orgány, nýbrž veřejné se musí prolínat se soukromým. Veřejný zájem musí být v konečném důsledku o tom, že utváří prostor individuálnímu v sociální a ekonomické oblasti, podněcuje ho a tím mu vlastně slouží.“

Dále lze vyjádřit názor, že vstupem ČR do EU se výrazně změnil nárok na souhrn činnosti pracovníků veřejné správy. Naše členství v EU je také jedním z hlavních důvodů pro dlouhodobě koncipovanou reformu veřejné správy, která by dle schváleného koncepčního materiálu měla proběhnout do roku 2012. Změny, které již nastávají v profesním vzdělávání pracovníků veřejné správy. Jsou zde podporovány vzdělávací projekty, financované ze zdrojů EU a státního rozpočtu ČR. Tyto vzdělávací projekty jsou ale zaměřeny převážně na zvýšení odborných znalostí např. aplikace nového správní řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Ale mimo aktivit financovaných ze zdrojů EU naše vládní politika příliš nereaguje na potřebu dalších změn ve výkonu veřejné správy i po našem vstupu do EU. Nároky na úroveň výkonu veřejné správy se zvyšují, ale finanční prostředky potřebné pro modernizaci jejích činností mají tendenci klesat. Realizace skutečně účinné reformy veřejné správy zůstává prozatím jen předvolebním slibem reprezentantů většiny politických stran.

2 STRUKTURA A FORMÁLNÍ STRÁNKA STÁTNÍ SPRÁVY

Zaměříme se na státní správu jako na organizaci, která v zastoupení státu realizuje výkon státní moci na daném území státu. Pro upřesnění pojmu stát: HEJDA²⁶ uvádí těchto pět základních znaků, které jsou pro stát nezbytné: „státní moc, územní organizaci obyvatelstva, státní suverenitu a výlučnost, existenci daní a poplatků, existenci práva.“ Státní správa vystupuje jako ochránce a garant tohoto určitého zákonného stavu a jako subjekt zajišťující nápravu při jeho nežádoucím narušení. My nyní zrekapitulujeme v jednotlivých bodech charakteristiku státní správy :

1. Je odvozována od samotné podstaty, postavení a funkcí státu. Realizuje výkonnou moc státu na daném území. Organizuje a zajišťuje realizaci úkolů a cílů státu. Vychází z podstaty a způsobu realizace státní moci. Státní správa je začleněna do moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní.
2. Státní správa má vždy povahu veřejné správy. Je nezastupitelnou součástí a základem veřejné správy. Vždy vykonává činnost veřejné správy, a představuje stálou a institucionalizovanou činnost.
3. Činnost státní správy slouží veřejným zájmům společnosti, službě veřejnosti, službě a ochraně občanů a obraně státu. Hlavní činnost státní správy je orientována k fyzickým a právnickým osobám a ve prospěch společenského zřízení.
4. Státní správa jako zvláštní forma činnosti státu je determinována a určována zákony. Provádí obsah zákonů a jejich obsahem se také řídí. Vystupuje jako ručitel a garant určitého zákonného stavu a vydává správní akty, které jsou právně závazné.
5. Státní správa je autoritativní, nezastupitelná a má ze zákona tyto pravomoci:
 - výkonné, které spočívají v plnění úkolů a zabezpečování státních činností,
 - nařizovací, které spočívají ve vydávání závazných nařízení,
 - kontrolní, které spočívají v provádění kontroly prostřednictvím státního dozoru a státní inspekce (jmenovitě např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů).

²⁶ HEJDA, J. *Základy státovědy a ústavního práva*. České Budějovice, 2005, s.10-11.

2.1 Struktura státní správy

Struktura státní správy je hierarchický systém založený na vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušnými orgány státní správy, správními úřady. Představuje vybudovanou soustavu příslušných státních orgánů, která má odpovídající pravomoci a okruh působnosti pro výkon státní moci. Orgány státní správy lze rozčlenit na:

A. Ústřední orgány státní správy: tuto správu představují ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Mají působnost a pravomoc na celém území státu. Nejsou podřízeny žádnému speciálnímu správnímu úřadu. Lze je zřídit pouze zákonem a zákonem se také vymezuje jejich působnost. Základem právního postavení ústředních orgánů státní správy je ÚSTAVA²⁷ a zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Strukturu hierarchie státní správy v současnosti tvoří:

1. **prezident**
2. **vláda**
3. **ministerstva**
4. **další ústřední správní úřady.**

B. Místní orgány státní správy: tzn. místní správa s všeobecnou působností je v současnosti představována obcemi a kraji jako územními samosprávnými korporacemi. Místní správu tvoří nebo se na ní podílejí:

1. **krajské úřady**
2. **obecní úřady (orgány obcí)**
3. **pověřené obecní úřady**
4. **obecní úřady s rozšířenou působností**
5. **újezdni úřady**
6. **specializované územní úřady.**

Orgány místní státní správy (kraje a obce) nebudeme podrobněji rozvádět, ale soustředíme se především na ústřední orgány státní správy, na strukturu státních orgánů.

²⁷ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., *Ústava ČR*. Hlava třetí, Moc výkonná, Článek: 54,62,63, 67, 68,76,78,79,80.

2.2 Struktura systému státních orgánů

Organizační struktura systému státní správy je hierarchický systém založený na vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušnými orgány státní správy, správními úřady. Tato struktura státních orgánů, jejíž hierarchický systém je dán jednotlivými ústavními zákony, tvoří soustavu tzv. klíčových státních orgánů (viz tab.č.3). Jak SELEŠOVSKÝ²⁸ uvádí: „Jedná především o parlament a jeho kancelář zahrnující dvě komory - poslaneckou sněmovnu a senát, prezidenta republiky a jeho kancelář, vládu a její úřad, Českou národní banku, Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, soudy a státní zastupitelství:“

Tabulka č. 3: Soustava klíčových státních orgánů

Soustava státních orgánů		
Zákonodárné orgány	Výkonné orgány	Soudní orgány
<ul style="list-style-type: none"> • Parlament - Poslanecká sněmovna - Senát 	Prezident	<ul style="list-style-type: none"> • Ústavní soud • Nejvyšší správní soud • Nejvyšší soud • Krajské soudy • Okresní soudy
	Vláda	
	Ministerstva	
	Ústřední správní úřady	

Zdroj: zpracováno podle GERLOCH (2002)

Tyto klíčové státní orgány jsou do oblastí státní moci rozděleny z ÚSTAVY²⁹ takto:

- A. Moc zákonodárná:** zákonodárství je činností směřující k tvorbě zákonů včetně ústavních (Parlament ČR, tvoří jej Poslanecká sněmovna a Senát)
- B. Moc soudní:** soudnictví právo aplikuje při hodnocení věcí a návazně vydává závazná a státem vynutitelná rozhodnutí (Ústavní soud, Nejvyšší soud atd.)
- C. Moc výkonná:** je spojována s činností vlády, přímo ji realizují odvětvově uspořádaná ministerstva a jiné správní úřady, patří do ní také prezident.

²⁸ SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.26.

²⁹ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., *Ústava ČR.. Hlava druhá, Moc zákonodárná, Hlava třetí, Moc výkonná, Hlava čtvrtá, Moc soudní.*

K jednotlivým oblastem tzv. moci zákonodárné, soudní a výkonné přiřadíme podle obsahu jejich činností, které jsou dané ústavními zákony, jednotlivé státní orgány. U těchto státních orgánů SELEŠOVSKÝ³⁰ uvádí jejich strukturu a činnosti, které jsou uvedené v ÚSTAVĚ³¹, nebo určeny příslušnými zákony:

A. Moc zákonodárná: Parlament je tvořen dvěma komorami a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem (viz tab.č.4). Každá komora si volí svého předsedu a místopředsedu, a zřizuje jako své orgány výbory a komise. Hlavní činností Parlamentu je přijímání zákonů, a dále kontrolní činnost vůči vládě (exekutivě). Tím je určen i jeho význam pro fungování státní správy a samosprávy (veřejné správy). Mezi nejvýznamnější formy kontrolního působení parlamentu patří zejména: schvalování státního rozpočtu, vytváření vyšetřovacích komisí, právo poslanců interpelovat vládu nebo její členy, projednání státního závěrečného účtu.

Tabulka č. 4: Parlament České republiky

Parlament ČR		
Název komory	Poslanecká sněmovna	Senát
Počet členů	200 poslanců	81 senátorů
Doba působení Člena	4 roky	6 let (každé 2 roky volba třetiny senátorů)

Zdroj: zpracováno podle GERLOCH (2002)

B. Moc soudní: Vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Zvláštní roli má Ústavní soud, který je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na dobu 10 let. Ústavní soud zejména rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, které jsou v rozporu s Ústavou, ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Zabývá se také stížnostmi samosprávy (územní i zájmové) proti nezákonným zásahům státu.

³⁰ SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.26.

³¹ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., *Ústava ČR*. Hlava druhá, *Moc zákonodárná*, Článek 15,16., Hlava třetí, *Moc výkonná*, Článek 54, 67,68,76,79,80. Hlava čtvrtá, *Moc soudní*, Článek 83,90,91.

C. Moc výkonná: je spojována s prezidentem a vládou, přímo ji realizují odvětvově uspořádaná ministerstva i jiné správní úřady. Tyto tzv. ústřední orgány státní správy mají působnost a pravomoc na celém území státu, nejsou podřízeny žádnému speciálnímu správnímu úřadu, legalitu čerpají z ústavního zákona č.1/1993 Sb., Ústava ČR. SELEŠOVSKÝ³² uvádí hierarchický systém výkonné moci takto:

- 1. Prezident:** je hlavou státu a je volen Parlamentem na společné schůzi obou komor na období pěti let. Prezident není z výkonu své funkce odpovědný. Za rozhodnutí prezidenta, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády, je odpovědná vláda. Prezident zejména jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády, svolává zasedání Poslanecké sněmovny a rozpouští ji. Dále jmenuje soudce Ústavního soudu, jmenuje členy Bankovní rady ČNB, jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, podepisuje zákony, zastupuje stát navenek, je vrchním velitelem ozbrojených sil, vyhlašuje volby do obou komor Parlamentu, jmenuje soudce, jmenuje a povyšuje generály atd.
- 2. Vláda:** je to vrcholný orgán moci výkonné a skládá se z předsedy, místopředsedů a ministrů. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně. Funkci vlády nelze považovat za pouhé řízení a výkon veřejné správy. Její činnost obsahuje politické vedení správy a organizování její činnosti. Dále má vláda výrazný podíl na utváření vnitřní a zahraniční politiky státu. Administrativu vlády zabezpečuje Úřad vlády, který je servisním a nikoli správním úřadem. Vláda si může vytvářet poradní orgány. Výkon vládních funkcí v oblasti státní správy je pak realizován soustavou různých institucí.
- 3. Ministerstva:** představují soustavu ústředních orgánů (včetně ústředních úřadů) státní správy. V čele resortního ministerstva stojí ministr. Uvedeme jmenovitě např.: Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu aj. Může dojít i k tomu, že resortní ministerstvo je zrušeno jako např. Ministerstvo informatiky České republiky. To bylo v letech 2003–2007 ústředním orgánem státní správy pro informační technologie a poštovní služby. Ministerstvo informatiky bylo zřízeno s účinností od 1. ledna 2003 zákonem č. 517/2002 Sb. a zrušeno k 1. červnu 2007 zákonem č. 110/2007 Sb.

³² SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.26.

- 4. Další ústřední správní úřady:** představují soustavu ústředních orgánů (včetně resortních ministerstev), a patří mezi ně např.: Úřad pro veřejné informační systémy, Úřad průmyslového vlastnictví, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro veřejné informační systémy, Národní bezpečnostní úřad a řada dalších.

K důležitým státním orgánům, a jejich činnost má vliv správu státu patří i tyto důležité orgány: Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Česká národní banka (dále jen ČNB) je ústřední bankou státu a hlavním cílem její činnosti je stabilita cen. Do její činnosti lze zasahovat jen na základě zákona. Obě tyto instituce, NKÚ a ČNB, jsou někdy označovány jako čtvrtá a pátá moc, vedle klasické moci soudní, výkonné a zákonodárné. Ústřední orgány státní správy resortního typu, např. ministerstva, mají obvykle podřízeny další obslužné (výkonné, metodické, kontrolní a jiné) instituce či úřady. SELEŠOVSKÝ³³ je uvádí:

- Ministerstvu financí je podřízeno Generální ředitelství cel.
- Ministerstvu průmyslu a obchodu je podřízena Česká obchodní inspekce.
- Ministerstvu spravedlnosti je podřízena Vězeňská služba ČR.
- Ministerstvu zdravotnictví je podřízen Hlavní hygienik ČR atd.

K systému ústředních orgánů státní správy patří i detašovaná pracoviště v regionech, tzv. územně přemístěné kanceláře ministerstev, a zejména tzv. dekoncentráty (zákonem zřízené správní úřady krajské úrovně). Mezi správní úřady krajské úrovně náleží Krajská správa policie, Krajský hygienik, Finanční ředitelství, Celní ředitelství, Česká obchodní inspekce atd. Mezi základní stupně organizace státní správy patřil okres (ke dni 1. ledna 2003 byly okresní úřady zrušeny), dnes je tento pojem používán pouze jako administrativní a statistická jednotka. Ze státních orgánů na této úrovni zůstaly zachovány jen některé, např. okresní soudy. Některé kompetence okresních úřadů přešly na vybrané pověřené obecní úřady, tzv. obecní úřady třetího stupně. Tyto obce s rozšířenou působností jsou nejnižším článkem státní správy. Tzn. zastupují stát, který jim předal některé své kompetence v souladu se zákonem.

³³ SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.27.

2.3 Státní správa jako formální organizace

Již byla zmíněna charakteristika, že: „Státní správa jako zvláštní forma činnosti státu je determinována a určována zákony. Provádí obsah zákonů a jejich obsahem se také řídí. Vystupuje jako ručitel a garant určitého zákonného stavu a vydává správní akty, které jsou právně závazné“. Z toho lze tedy vyvodit, že státní správa je organizace, v níž jsou její činnost i vztahy dané jak ze zákona tak v mezích zákona. Tím se dostáváme k tomu, že formální vztahy v organizaci jsou někým stanoveny. Jak uvádí PEKOVÁ³⁴: „Vládou ČR byl schválen „Kodex zaměstnanců veřejné správy“, který defínuje obecné zásady chování úředníků správních úřadů“. Formální vztahy jsou tedy explicitně a oficiálně sepsaná pravidla chování uvnitř nějakého společenství či skupiny. Tato pravidla členové skupiny více či méně přijímají, upravují podle nich své chování.

Nyní k objasnění pojmu formální organizace. SELEŠOVSKÝ³⁵ uvádí tuto charakteristiku: „Základním typem formální skupiny v moderní společnosti jsou formální organizace. Jsou to banky, nemocnice, úřady, školy, věznice, atd. Tyto organizace se staly dominantním způsobem společenského uspořádání lidí. Tvoří dnes osu fungování moderní společnosti. Od jiných formálních skupin se liší vysokým stupněm racionalizace organizačního života. Racionalizace formálních vztahů v moderních organizacích znamená, že formálně stanovené postupy a pravidla chování jsou podrobovány racionální kalkulaci.“ Základem této racionální kalkulace je princip dosahovat cíle při efektivním vynakládání finančních prostředků. Tuto kontrolu racionalizace činnosti provádí členové organizace, kteří mají takovou mocenskou pozici, jenž jim umožňuje kontrolu ostatních pracovníků nebo členů. Významným činitelem, který posiluje formalizaci mezilidských vztahů je rozměr organizačního života. Úřady veřejné správy, zejména po modernizaci organizací státní správy, jsou vytvořeny organizačními celky tvořícími až několik set členů. Důvodem pro narůstající velikost organizací státní správy je, že z důvodu složitější legislativy potřebují pro svou činnost velký počet odborně způsobilých pracovníků. Jedním z řešení udržení optimální úrovně počtu pracovníků má být tzv. služební zákon (podrobnosti o druzích služebních poměrů v EU jsou v příloze č. VI.).

³⁴ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, 2004, s.53.

³⁵ SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.56.

Je to právě velikost moderních organizací, včetně státních a samosprávných, která vytváří podmínky pro růst konfliktů mezi spolupracujícími členy a vynucuje si z hlediska potřeby jejich alespoň uspokojivé spolupráce nutnou formalizaci vztahů mezi nimi. Pravidla pro formální vztahy vytvářejí a provádí členové organizace, kteří mají takovou mocenskou pozici, jež jim umožňuje kontrolu ostatních pracovníků nebo členů. Jak SELEŠOVSKÝ³⁶ na téma řídicích pracovníků uvádí: „Růst počtu velkých státních i nestátních organizací vedl k růstu ocenění manažerské práce. V rámci velkých organizací je nemožné udržet efektivní spolupráci bez specializovaných pracovníků, kteří se nezabývají prováděním nějakého pracovního úkolu, ale koordinací ostatních lidí.“ Takže řídicí pracovníci se vydělují jako samostatná profese, protože ve složitých organizacích nedostatečně fungují primární sociální regulátory organizačního chování:

- Osobní sympatie a antipatie,
- zvyky a obyčeje,
- neodůvodněná nedůvěra apod.

Koordinace lidí při práci přestala být samozřejmou a spontánně prováděnou činností. Uvědomělá snaha o koordinaci je tedy podstatný znak formálních organizací. Státní správa se vyznačuje právě uvědomělou snahou o koordinací činností, což je, jak bylo zmíněno, podstatný znak formálních organizací. A to ať se jedná o činnosti uvnitř organizace, mezi pracovníky stejného i různých oddělení nebo mezi jednotlivými státními správami na různých úrovních. To klade vysoké nároky jak na řídicí pracovníky, tak na stanovení obsahu formálních pravidel. Právě vytváření formálních pravidel a dohled nad jejich dodržováním je ve státní správě předmětem jednak vnitřních předpisů upravujících vztah mezi pracovníky, dále i předpisů upravujících vztahy mezi pracovníky státní správy a občany. Jejich obsah je dán z legislativy, jako je např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Formální i neformální pravidla procesu výkonu státní moci jsou stanovena z již zmíněného důvodu. Jedná se o kvalifikovanou řídicí činnost správních orgánů vykonávanou ve veřejném zájmu. Proto způsob provedení této činnosti musí být tedy nejen ze zákona, a v rámci zákona, ale i na žádoucí úrovni v osobním přístupu pracovníků státní správy. To znamená i v oblasti komunikace při jednání s adresáty správních činností.

³⁶ SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.56.

Nyní představíme formální vztahy ve formální organizaci, které jsou stanovené řídicími pracovníky organizace a to ze zákona a v jeho mezích. Tyto stanovené postupy organizačního chování jsou určeny pro koordinaci a kontrolu členů organizace při dosahování společných cílů. Na téma pravidel chování ve formální organizaci SELEŠOVSKÝ³⁷ uvádí: „Formální pravidla chování v organizaci většinou regulují a upravují následující skutečnosti: (1) Rozdělení práce a činností mezi členy organizace. Jednoduše řečeno, určují náplň jednotlivých pracovních funkcí a rozdělení činností do jednotlivých útvarů organizace. (2) Podíl na formální autoritě jednotlivých pracovních funkcí.(3) Způsoby komunikace mezi členy organizace. Tedy kdo s kým, v jaké situaci a jakými prostředky má komunikovat atd.“ Vedle oficiálního regulačního aparátu v organizaci existuje struktura neformálních vztahů, na jejichž základě se vytváří primární nebo sekundární vazby mezi členy.

Neformální vztahy v organizaci vznikají z pravidla z osobních kontaktů mezi členy organizace. Realizují se v menších neformálních skupinách. Jsou založeny na vzájemné důvěře a loajalitě. V neformálních skupinách převládá vysoká míra soudržnosti, vyplývající ze shody sdílených hodnot a norem nebo z vědomí vzájemné užitečnosti členů. Neformální skupiny v organizacích mohou často plnit pro jedince funkci primárních nebo referenčních skupin. Jde zde i o prvek ovlivnění sociální komunikací ve skupině, o vytváření postoje jedince k okolí nebo organizaci. Jak na toto téma ŘEZÁČ³⁸ uvádí: „Na postoje působí normy a hodnotové systémy institucí a skupin, jenž uplatňují na jedince své vlivy. U skupin mají nejvýraznější vliv referenční skupiny, s jejichž ideologií se jedinec ztotožňuje a přebírá postoje (stereotypy), které má skupina jako celek vůči ostatním prvkům sociálního prostředí.“

Z toho lze vyvodit závěr: Ve formální organizaci mají vliv na chování jednotlivců ve vztazích jak stanovené postupy, tak i postoje jednotlivých referenčních skupin. Formální a neformální vztahy v organizaci se vzájemně doplňují a společně tvoří celkovou organizační strukturu. Obě se vzájemně ovlivňují a spoluurčují dosažené cíle a výsledky. Úroveň formálních a neformálních vztahů podmiňuje i způsob komunikace jednotlivců i jejich podvědomé chování k nečlenům organizace, např. k občanům.

³⁷ SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.57.

³⁸ ŘEZÁČ, J. *Sociální psychologie*. Brno, 1998. s.32.

2.4 Závěrečné shrnutí obsahu druhé části

1. Organizační struktura systému státní správy je hierarchický systém založený na vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušnými orgány státní správy, správními úřady. Tato struktura státních orgánů, její hierarchický systém je dán ze zákona, a jedná se zde o soustavu tzv. klíčových státních orgánů.
2. Státní správu tvoří soustava institucí, jejich prvků a vazeb mezi nimi, dále do jejího systému patří soustava zákonů, podzákonných právních předpisů, individuálních správních a organizačních aktů a rozhodnutí.
3. K činnostem cíleným k výkonu státní moci státní správa vlastní nebo využívá množiny budov, kanceláří, techniky a prvků hmotného zabezpečení. Dále státní správa má k dispozici komunikační soustavu, soubory informací a jejich nosičů.
4. Systém státní správy je tvořen jednotlivými organizačními celky tvořící často až několik set členů. Velikost struktury souhrnu organizací státní správy je dána potřebou plnění úkolů při realizaci státní moci, tyto cíle jsou stanovené legislativou.
5. Státní správa je formální organizace, což jí umožňuje koordinovat aktivitu velkého počtu osob k dosažení určitého cíle. Formální organizace má svůj oficiálně stanovený cíl, kvůli němuž byla zřízena. Z tohoto důvodu je uspořádána hierarchicky, tento způsob má zaručovat operativnost rozhodování a uspokojovat potřebu kontroly činností jednotlivých složek organizace. Organizace disponuje autoritou, která jí umožňuje kompetentně vystupovat v oblasti, v níž působí (zákonné předpisy). Organizace má přesně vymezené vztahy vůči prostředí, v němž působí.
6. Formální vztahy členů organizace státní správy upravují soubory pravidel, pracovních postupů a činností. Tato pravidla jsou dána ze zákona nebo stanovena řídicími pracovníky organizace. Tyto stanovené postupy organizačního chování jsou určeny pro koordinaci a kontrolu členů organizace při dosahování společných cílů.
7. Neformální vztahy v organizaci vznikají zpravidla z osobních kontaktů mezi členy organizace. Realizují se v menších neformálních skupinách. Jsou založeny na vzájemné důvěře a loajalitě. V neformálních skupinách převládá vysoká míra soudržnosti, vyplývající ze shody sdílených hodnot a norem jednotlivých členů.

Rozměr organizačního života ve státní správě, potřeba koordinace velkého počtu členů, vede k vytváření pravidel formálních vztahů v organizaci. Formální vztahy mají za jeden z důsledků formalizaci komunikace členů organizace i při neformálním jednání. Jde zde i o prvek vytvářeného postoje jedince k nejbližšímu okolí jakož i k celé organizaci.

3 ZÁKLADNÍ ČINNOSTI A KOMUNIKACE PRACOVNÍKŮ STÁTNÍ SPRÁVY

Státní správu jsme pojali jako formální organizaci. To znamená, že je to hierarchicky uspořádaná organizace, v níž převládají formální pravidla a postupy činnosti. Tato pravidla jsou budována podle racionalistických principů. Tyto principy určují nebo mají vliv na jednotlivé členy i celou organizaci. My se nyní zaměříme konkrétně na činnosti a komunikaci ve státní správě (formální organizace), a uvedeme její charakteristiku.

KELLER³⁹ uvádí že: „Formální organizace tvoří osu fungování moderní společnosti. Umožňují koordinovat aktivitu velkého počtu osob k dosažení určitého cíle, ať již je jím vedení války, výkon policejního dohledu, produkce zboží, vedení státní správy, vzdělávání, vědecké bádání, šíření informací, péče o zdraví obyvatelstva aj. Bez ohledu na provozovanou aktivitu jsou zásady fungování všech formálních organizací velmi podobné. Každá organizace má svůj oficiálně stanovený cíl, kvůli němuž byla zřízena. Je uspořádána hierarchicky, tento způsob má zaručovat operativnost rozhodování a uspokojovat potřebu kontroly *činností jednotlivých složek organizace*. Disponuje autoritou, která jí umožňuje kompetentně vystupovat v oblasti, v níž působí. Obsahuje *síť komunikace*, která má umožnit její činnost. Má více či méně přesně vymezené vztahy vůči prostředí, v němž působí.“ Státní správa jako formální organizace určuje pro plnění oficiálně stanovených cílů zásady pro základní činnosti pracovníků. Dále stanovená pravidla pro formální vztahy vytvářejí pravidla pro formální komunikaci. V organizaci je neméně důležitá neformální komunikace jak formálních, tak neformálních skupin. My se v následující části zaměříme na tyto oblasti ve státní správě, jenž se pokusíme rámcově objasnit:

- zásady a základní činnosti pracovníků,
- charakterizaci formální a neformální komunikace.

Po těchto oblastech se na základě předložených informací zaměříme v závěru kapitoly na proces formalizace úřední komunikace pracovníků ve státní správě.

³⁹ KELLER, J. *Úvod do sociologie*. Praha, 2005, s.175.

3.1 Zásady a základní činnosti pracovníků státní správy

Již jsme prezentovali strukturu státní správy, která je hierarchickým systémem založeným na vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušnými orgány státní správy. Struktura správních úřadů, jak státní správy a územní samosprávy, je složena z jednotlivých organizací. Každá z těchto organizací (správních úřadů) má svůj oficiálně stanovený cíl, kvůli němuž byla zřízena. Struktura organizace je uspořádána hierarchicky, tento způsob má zaručovat operativnost rozhodování a uspokojovat potřebu kontroly činností jednotlivých složek organizace. Toto určuje i podmiňuje pravidla a podmínky pracovní činnosti ve státní správě. Při výkonu státní moci, ať státních nebo samosprávných orgánů, se jedná především o jasné vymezení postavení a kompetencí administrativního aparátu, stanovení potřebné kvalifikace a instančního postupu úředníka apod. V ČR, jak uvádí RÝZNAR⁴⁰ „bylo pokračování a vývoj právní úpravy státně zaměstnaneckých vztahů zastaveno“. V ČR byl již vládou schválený *Kodex zaměstnanců veřejné právy*, definující obecné zásady chování úředníků správních úřadů, týká se tedy pracovníků orgánů státní správy a územní samosprávy. Některé etické zásady již obsahuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

V zmíněném „Kodexu zaměstnanců“ jde o morální, nikoli právní normu chování. Podle tohoto kodexu je výkon veřejné správy službou veřejnosti, a úředník by měl svou práci vykonávat s maximální slušností, porozuměním, ochotou a bez předsudků. Jako příklad můžeme uvést hlavní město Prahu, kde od dubna 2001 platí etický kodex, který stanovuje a charakterizuje zásady chování a jednání zaměstnanců magistrátu. Některé důležité zásady pro pracovníky správních úřadů uvádí PEKOVÁ⁴¹ :

- **„zásada zákonnosti**, tzn. dodržovat ústavu, zákony a další právní normy, v jejich rámci usilovat o urychlení a zjednodušení úředních postupů, dodržování termínů a maximální zkrácení zákonných lhůt ve prospěch veřejnosti,
- **zásada kvality a efektivnosti**, tzn. vykonávat svou práci na vysoké odborné úrovni, průběžně zvyšovat a doplňovat svou kvalifikaci, usilovat o maximálně efektivní spravování a využívání finančních zdrojů apod.,

⁴⁰ RÝZNAR, L., aj. *Evropská veřejná správa*. Praha 2006. s.14.

⁴¹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, 2004, s.53.

- **zásada etiky práce**, tzn. práci vykonávat odpovědně, čestně, svědomitě a v dobré víře ve shodě s posláním úřadu, zdvořile a s úctou, s porozuměním a ochotou, při dodržování všeobecných pravidel etické komunikace,
- **zásada informační otevřenosti**, tzn. poskytovat veřejnosti pokud možno co nejúplnější informace v souladu s příslušnými právními předpisy, při dodržování zákona o utajování osobních údajů apod.,
- **zásada neovlivnitelnosti**, tzn. rozhodovat a řešit záležitosti na základě jejich skutkové podstaty, objektivně a transparentně. Zaměstnanec nesmí preferovat své osobní či skupinové zájmy, musí jednat nestranně,
- **zásada neúplatnosti a poctivosti**⁴².

Výše zmíněné převážně morální zásady pro chování pracovníků správních úřadů mají výrazný vliv na vykonávání jejich pracovních povinností. Jelikož jsme státní správu již pojali jako formální organizaci, předložíme dvě pojetí regulace chování členů formální organizace. Toto pojetí regulace SELEŠOVSKÝ⁴² uvádí takto: „Chování členů organizace je regulováno souhrnem formálně i neformálně vzniklých a členy organizace akceptovaných hodnot a norem, které určují rolové chování členů na určité organizační pozici.“ V moderních organizacích, jako je státní práva, můžeme vydělit dvě vzájemně propojené stránky regulace pracovníků: „Za prvé systém **formálně stanovených norem** organizačního chování, který představuje racionální kontrolní a regulační aparát. Za druhé **neoficiální vlivy**, zájmy a snahy všech pracovníků, kteří tvoří sociální kontrolní a regulační aparát.“

Tyto dvě stránky regulace pracovníků vytvářejí podobu tzv. organizační kultury ve formální organizaci. Celkovou organizační kulturu vytváří jak formálně stanovené normy organizačního chování, tak rozdíly v zájmech a hodnotách různých skupin ve formální organizaci. Jedná se o zde jak o vliv, který jednotlivé skupiny mají, tak o konflikty, které mezi nimi vznikají. Tyto rozdílné zájmy se většinou projevují v rozporech a konfliktech mezi formálními a neformálními vztahy v organizaci. Z toho pro nás vyplývá důležitý závěr: „Konflikty mezi formálními a neformálními vztahy se projevují v tom, do jaké míry jsou formální nařízení a předpisy modifikovány a měněny jednotlivými pracovníky v organizaci, to má vliv i na přístup úředníků k občanům.“

⁴² SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky*. Brno, 2001, s.58.

3.1.1 Faktory ovlivňující činnosti pracovníků státní správy

Již jsme tedy zmínili dva důležité faktory, ovlivňující vlastní činnost pracovníků státní správy při realizaci výkonu státní moci:

- Systém formálně stanovených norem organizačního chování, který představuje racionální kontrolní a regulační aparát. Jedná se o formální vztahy i komunikaci.
- Neoficiální vlivy, zájmy a snahy všech pracovníků, kteří tvoří sociální kontrolní a regulační aparát. Souhrn tvoří podobu neformálních vztahů i komunikace.

Tyto dva důležité faktory vytvářejí podobu organizační kultury státní správy, jež vědomě či nevědomě ovlivňuje chování pracovníka i způsob výkonu jeho pracovních povinností. Zaměříme se na pracovní povinnosti člena organizace, jež jsou dány cílem, pro jehož plnění byla v organizaci zřízena jeho pracovní pozice, na základě tzv. popisu pracovního místa. Jak na toto téma uvádí NÝVLTOVÁ⁴³: „ Z popisu pracovní pozice by ve všech případech měl být zřejmý účel daného pracovního místa, jeho umístění v organizační struktuře, vztahy podřízenosti a nadřízenosti, podmínky, za nichž je práce na dané pozici vykonávána, hlavní předpoklady a požadavky, hlavní zodpovědnost, hlavní pracovní úkoly, činnosti a povinnosti aj.“ Nyní jsme se dostali k požadavkům kladeným na pracovníka ve státní správě, v níž jako v každé organizaci jde o uplatnění základních (všeobecně platných) aspektů pro každou pracovní pozici:

- Co by měl pracovník znát, vědět (kvalifikační předpoklady, praxe).
- Jaké by měl mít pracovník specifické osobnostní předpoklady – schopnosti a vlastnosti (akceschopnost, komunikativnost, příjemné vystupování).
- Jaké by měl mít další charakteristiky (druh vzdělání).
- Jaké by měl mít povahové a postojoyé charakteristiky (schopnost adaptability v pracovním prostředí, důslednost, flexibilita).
- Jaké budou v budoucnosti pracovní nároky na pracovníka a i možnosti pro jeho profesní nebo kariérní růst (další vzdělávání, nároky na jazykové dovednosti, možnost postupu v hierarchii, uspokojivé finanční ohodnocení).

V těchto aspektech nároků na uchazeče o pozici pracovníka státní správy je kladen důraz také na jeho komunikační schopnosti nebo dovednosti.

⁴³ NÝVLTOVÁ, V. *Personální management*. Praha, 2003. s.19-20.

3.1.2 Oblasti činnosti pracovníků ve státní správě

V zemích EU jsou obsahem zákonů o státní službě, mimo vzniku a průběhu služebního poměru, jak uvádí RÝZNAR⁴⁴ uvedeny podmínky týkající se: „(1) Základních povinností státních úředníků, (2) a služebních práv“. V ČR jsou pracovní povinnosti pracovníků státní správy dané pracovní náplní jejich pozice v organizaci, ale jejich pracovní práva jsou obecně upravena zákoníkem práce. Dále lze říci, že jejich správní činnost upravují soubory pravidel, pracovních postupů. Tato pravidla jsou daná ze zákona nebo jsou stanovena řídicími pracovníky organizace. Obecně řečeno, státní správa je vázána v různé míře téměř celým právním řádem, tedy i právními předpisy, které správní orgány na základě zákonů a k jejich provedení vydávají. Tím se dostáváme k členění činností pracovníků státní správy, jenž jsou v závislosti na oblasti zaměření činností státní správy:

A. Vnitřní činnost: jedná se o zajištění činnosti vlastního systému státních orgánů.

Uplatňuje se zde princip subsidiarity → rozhodovací pravomoci se přenášejí z ústředních správních úřadů na územní správní úřady. Rozhodování se tedy přenáší do území, kde pracovníci správních úřadů realizují výkon státní moci.

B. Vnější činnost: jedná se o vlastní činnost státní správy, která zajišťuje správu veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu, kterou uskutečňují členové orgánů státní správy vůči adresátům státní správy. Vnější zaměření je posílání výkonu státní správy jako takové.

Dále lze také členit činnosti pracovníků státní správy z hlediska pravomocí státní správy. Tedy jakou oblast činnosti má pracovník danou pracovní náplní své pozice:

- **výkonné**, které spočívají v plnění úkolů a zabezpečování státních činností, pracovníci správních úřadů zabezpečují provádění právních norem,
- **nařizovací**, které spočívají ve vydávání závazných nařízení z moci úřední (tzv. ex officio), např. na základě protiprávního jednání (nastala skutečnost v rozporu se zákonem), jsou potvrzena práva nebo uloženy nové povinnosti,
- **kontrolní**, které spočívají v provádění kontroly prostřednictvím státního dozoru a státní inspekce (školní inspekce, stavební dozor apod.).

⁴⁴ RÝZNAR, L., aj. *Evropská veřejná správa*. Praha 2006. s.15.

3.1.3 Základní přehled činnosti pracovníků státní správy

Pro získání podrobnějších informací o činnostech a komunikaci pracovníků státní správy v praxi byli osloveni, v cíleném průzkumu formou dotazníku pracovníci orgánů státní správy na administrativním území Jihočeského kraje. Přehled činností pracovníků je předložen v stejné podobě, jak je tito PRACOVNÍCI⁴⁵ uvádějí:

A. Činnosti vnitřní: nezaměřené směrem k adresátům, přesněji řečeno činnosti, které nesměřují bezprostředně k veřejnosti:

- Interní komunikace pracovníků probíhá na bázi spolupráce jednotlivých pracovníků (kontrolní výkon → zjištění např. porušení zákona → sankční řízení → komunikace mezi více jednotkami),
- komunikace jednotlivých správních orgánů mezi sebou daná dikcí zákona (př.: OOŽP a Krajská veterinární správa, OOŽP a ČIZP, SFŽP, Krajský úřad)
- porady (vedoucí pracovníci mezi sebou a vedoucí pracovníci a řadoví referenti → směr shora dolů),
- sebevzdělávání – jednak samostudium, jednak pravidelné porady pracovníků vykonávajících stejnou činnost na různých úřadech stejného typu (vyměňování zkušeností), jednak školení a vzdělávací akce (novelizace zákonů) a poznámka pracovníka na vzdělávání úředníků v praxi: *na placená školení není dostatek financí, zkušenosti si vyměňují pracovníci z jednotlivých měst spíše mezi sebou, nežli by organizace byla ochotna zaplatit příslušné školení*),
- vzdělávání ze zákona (zvláštní odborná způsobilost),
- komunikace pracovníků výhradně státní správy a výhradně samosprávy (např. zábory pozemků města)
- zvyšování si kvalifikace – jiné formy než výše uvedené → práce s PC, nové počítačové programy (evidenční pro zrychlení práce, jedná se o trend poslední doby), jazykové kurzy.

⁴⁵ PRACOVNÍCI: *Studenti 3. ročníku kombinovaného studia, studijní program: Bezpečnostně právní studia, studijní obor: Bezpečnostně právní studia ve veřejné správě. Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s.. Žižkova 6, 370 01 České Budějovice.*

B. Činnosti vnější: směrem k adresátovi výkonu státní správy:

- poradenská činnost (co potřebuje klient k získání daného povolení, osvědčení, osvětlení podmínek, za jejichž splnění může být daný akt vydán, pomoc s odstraněním nedostatků podání, dotazy speciální → „v územním plánu je dálnice,co bude s mým domem“ i obecné:„kde získám dotace, informace o..“),
- přijímání již „bezchybných“ podání, žádostí, podnětů k zahájení řízení, stížností – u těchto je třeba upozornit na zdlouhavost nebo opakování řízení → mnohdy jde o propojení s aktuální vnitropolitickou, místní či národní situací, s mylnými informacemi uváděnými v médiích....; informace o stupni vyřizování již zpracovávaného podání),
- v této fázi i v té předchozí komunikace ústní, písemná, telefonická, nově velmi se rozmáhající a značně urychlující komunikace → e-mailová komunikace (zde je třeba zdůraznit, že odstraňuje přílišnou formálnost, ale je často problémem včas odpovídat, když přijde za den příliš pracovních e-mailů),
- vydávání správních aktů – zabere nejvíc časového prostoru (proto je nutná existence tzv.„neúředních dnů“, kdy je komunikace s občany omezena)
- terénní činnost – prověřování oznámení, vlastních zjištění, někdy nutná ze zákona (šetření na místě samém → ať již správní orgán sám nebo s účastníky daného řízení),
- výkon kontrolní činnosti – prověřování oznámení, podnětů, stížností; dále kontrola vydaných opatření k nápravě; kontrola problematických provozoven, lokalit, občanů atd.,
- činnost preventivní – souvislost s předchozí („již jste odevzdal evidenci → 2x jste dostal pokutu“, „již jste posekl pozemek→ viz loňské stížnosti“→ neurčují sice zákonné normy, ale v řadě případů pomáhá tato komunikace k tomu, že poté neproběhne zdlouhavé správní řízení...),
- činnost evidenční, archivační (nutnost → souvislost s kvalitním podáváním informací o již vyřízených řízeních), a celá řada dalších činností zabírajících mnohdy velkou část časového prostoru dne.

Závěrečný komentář k uvedeným činnostem: „Pracovní den, jak úřední, tak neúřední, pracovníků státní správy klade stále vysoké nároky na jejich komunikační dovednosti nejen při úřední, ale i v běžné mezilidské komunikaci.“

3.2 Komunikace ve státní správě

Jak již bylo prezentováno, ke každodenním administrativním činnostem pracovníků státní správy patří formální i neformální komunikace. Tato komunikace je vázána na **vnitřní činnost**: „komunikace uvnitř organizace“ a **vnější činnost**: „komunikace směřující mimo organizaci.“ Při průběhu komunikace ve státní správě dochází k výměně úředních nebo soukromých informací. Komunikace formální nebo neformální je stále mezilidskou komunikací, bez ohledu zda je verbální nebo nonverbální, písemná nebo telefonická. Pojem mezilidské komunikace vysvětluje ERNEKER⁴⁶, jenž uvádí: „Mezilidskou komunikaci chápeme jako složitý a mnohostranný proces vzájemného dorozumívání a dorozumění, vzájemnou výměnu sdělení, informací, myšlenek a názorů mezi komunikačními partnery. Vzniká při sociální interakci a při společné činnosti s druhým člověkem, skupinou lidí nebo s početným publikem. Přitom vzniká složitá síť nejrůznějších společenských vztahů a sociálních kontaktů.“

Mezilidská komunikace ve formální organizaci, jako je státní správa, je složitou záležitostí. Bylo již zmíněno, že státní správa je hierarchicky uspořádaná organizace, v níž převládají formální pravidla a postupy činnosti. Tato pravidla vytvářejí řídicí pracovníci, kteří zároveň spoluvytvářejí formu formální komunikace v organizaci. Mají vliv i na neformální komunikaci. ERNEKER⁴⁷ k těmto vlivům uvádí: „Formální a neformální komunikace jsou navzájem propojené. Není to izolovaná koexistence, ale intenzivní pronikání a ovlivňování. V závislosti na své zaměřenosti může mít neformální komunikace pozitivní i negativní vliv na uplatňování komunikačních dovedností řídicích pracovníků.“ K tomu lze dodat, že jakou má komunikační úroveň řídicí pracovník, takovou zpravidla mají i jeho podřízení. A my se zaměříme na oblast:

- 1. Vnitřní komunikace:** jedná se o komunikaci k zajištění činnosti vlastního systému státních orgánů. Rozdělíme ji na formální a neformální komunikaci
- 2. Vnější komunikace:** jedná se o komunikaci vztahující se k vlastní činnosti státní správy – tj. členové orgánů státní správy vůči adresátům státní správy. Komunikace má více účelů, jako je např. podávání informací, ověřování osobních údajů apod.

⁴⁶ ERNEKER, J. *Základy komunikace*. České Budějovice, 2004. s.8-14.

⁴⁷ ERNEKER, J. *Řízení a komunikační dovednosti*. České Budějovice, 2005. s.13-14.

3.2.1 Formy komunikace používané v organizaci státní správy

Formy tzv. mezilidské komunikace používané v organizaci státní správy rozčleníme na verbální (hovorovou a písemnou) a neverbální (mimoslovní) komunikaci:

A. Verbální komunikace, jejíž základní druhy ERNEKER⁴⁸ uvádí jako:

1. Hovorovou komunikaci, jenž může být bezprostřední nebo zprostředkovaná:

- Monolog: mezi monologické verbální projevy patří přednáška, referát, výklad, souhrnná informace apod.(často používaný řídicími pracovníky).
- Rozhovor: je vzájemné odevzdávání sdělení mezi komunikátorem, je to forma interpersonální komunikace, ve které se setkají dva lidé a prostřednictvím otázek a odpovědí dosahují svých cílů.
- Dialog: Chápeme ho jako nejvyšší úroveň rozhovoru. Je charakteristický rozvinutou komunikací, určitým způsobem řeči, vzájemným replikováním a tématickou zacíleností.
- Diskuse – volná a řízená: je cílově řízený dialog. Vhodně využitá diskuse má více výhod, např. tu, že účastníci jsou nuceni přesněji formulovat svoje myšlenky a názory, dobré a použitelné nápady jsou dále rozvíjeny.
- Polemika: je specifický typ skupinového dialogu. Od diskuse se odlišuje tím, že do komunikačního procesu vstupují lidé, kteří znají diskutovaný problém. Komunikační pozice jsou rovnocenné (jedinci, skupina obhajuje svůj názor).

2. Písemnou komunikaci, umožňuje přesněji formulovat názory, příkazy, směrnice a pod. Má vyšší právní hodnotu, což je ve státní správě důležité. Zde je písemná komunikace používána nejčastěji pro úřední korespondenci:

- elektronická pošta (e-mail),
- dopisy a správní akty (úřední doklad s právní hodnotou),
- faxová zpráva (dokumentace, části spisů a pod),
- oběžníky, dotazníky apod.

Tímto jsme prezentovali základní druhy verbální komunikace, a rámcově jsme objasnili význam jejich základních druhů. Již jsme zmínili, že pracovníci státní správy komunikují také neverbálně (mimoslovně).

⁴⁸ ERNEKER, J. *Základy komunikace*. České Budějovice, 2004. s.28-34.

B. Neverbální komunikace, zdůrazňuje význam slovní komunikace nebo jej může zcela obrátit. K charakteristice neverbální komunikace ERNEKER⁴⁹ uvádí: „Neverbální komunikace je komunikace beze slov. Probíhá prostřednictvím výrazů obličeje, pohledů, pohybů očí, změn vzdálenosti mezi komunikujícími, způsobů držení těla a jeho pohybů, signálů, ovládání prostoru, druhu oděvu a jeho barev, dotyků, rychlosti a hlasitosti řeči. Neverbální komunikace jako odevzdávání významů neязыkovými prostředky je prováděna za pomoci neverbálních symbolů.“

Neverbální symboly se dělí na:

- **Obrazové symboly:** ve státních organizacích jsou to např. státní symboly a pod.
- **Gesta:** zahrnují všechny lidské pohyby anebo polohy těla, kterým je připisován určitý význam. V této souvislosti se též hovoří o řeči lidského těla.

Uvedeme tři složky neverbální komunikace, jež pracovníci státní správy nejčastěji používají při formální komunikaci, tzn. úřední jednání s klienty nebo jednání s nadřízenými a podřízenými:

- **Mimika:** ovlivňování komunikace výrazem tváře. Je častým používána pro ukončení nepřiměřeně dlouhého úředního jednání (klient má snahu si povídat).
- **Gestikulace:** pohyby s výrazným oznamovacím účelem. Mnohdy používané k zastoupení významu slov, jenž nelze při úředním jednání použít.
- **Ovlivňování přiblížením a oddálením – proxemikou:** osobní zóna je důležitá pro každého, a udržování tzv. osobní sféry, která je cca 120 cm, je pro mnohé úředníky podvědomým reflexem získaným v úředních dnech při jednáních. Snížení vzdálenosti je zneužíváno některými klienty k vyvolání pocitu fyzického ohrožení úředníka, velké přiblížení je vědomá snaha ovlivnit jednání úředníka.

Praktický význam pro pracovníky správních orgánů má neverbální komunikace i při úřední komunikaci, tento způsob ERNEKER⁵⁰ uvádí: „Také znaková řeč neslyšících je založena především na odezírání, dále na prstové abecedě a výrazových schopnostech mimiky.“ V současnosti jsou na správních orgánech pracovníci, kteří ovládají znakovou řeč a jednají se sluchově postiženými občany. Změnil se tak rozsah služeb pro zdravotně postižené občany, což je známkou pozitivního vývoje ve veřejné správě.

⁴⁹ ERNEKER, J. *Základy komunikace*. České Budějovice, 2004. s.36-48.

⁵⁰ ERNEKER, J. *Sociální komunikace ve veřejné správě*. České Budějovice.2007.s 30.

3.2.2 Specifikace komunikace ve státní správě

Pro získání podrobnějších informací o činnostech a komunikaci pracovníků státní správy v praxi byli osloveni, v cíleném průzkumu formou dotazníku, pracovníci orgánů státní správy na administrativním území Jihočeského kraje. Přehled komunikace pracovníků je předložen v stejné podobě, jak je tito PRACOVNÍCI⁵¹ uvádějí: „V neúřední i úřední dny se jedná o chaotickou směs rozhovorů, dotazů a odpovědí buď osobně nebo po telefonu. Do toho porady s vedoucím oboru nebo oddělení, osobní jednání s kolegy z jiných odborů, vyřizování po telefonu s jinými úřady při přípravě nebo uzavírání správního řízení→ověřování údajů, konzultace při uzavírání spisu atd. Úřední dny jsou skoro stejné, jen se projednávají předem domluvená správní řízení → shánění chybějících účastníků řízení → někdy přijdou lidi, kteří nemají na řízení co dělat a chtějí tam být. Prostě komunikace je ptaní se a odpovídání na dotazy. Mezi tím je korespondence → co ti přichází a musíš přečíst, a ta kterou píšeš a posíláš adresátům.“

Již bylo zmíněno, že vnitřní komunikace ve státní správě znamená, že se jedná o slovní nebo písemný projev sloužící k zajištění činnosti vlastního systému státních orgánů nebo uvnitř organizace. A výraz vnější komunikace znamená, že se jedná o komunikaci vztahující se k vlastní činnosti státní správy, členové orgánů státní správy vůči adresátům státní správy. Komunikaci jsme rozdělili následně: **Formální (úřední) komunikace:** probíhá buď z důvodu spolupráce jednotlivých pracovníků nebo se jedná o komunikaci jednotlivých správních orgánů mezi sebou (pozn.: dáno i dikcí zákonů). Způsoby tzv. úřední komunikace jsou osobní nebo telefonické rozhovory, písemná forma (e-mail). **Neformální komunikace:** probíhá nejvíce mezi kolegy stejného oddělení nebo odboru, ve společných prostorech – školení, stravování apod. Nejčastějšími tématy jsou pracovní i osobní problémy, životní situace, osobní zážitky.

Komunikace ve státní správě je ovlivněna: „Organizační kulturou, kterou vytváří mimo formálně stanovených norem organizačního chování, také rozdíly v zájmech a hodnotách různých skupin v organizaci. Specifickým vliv na komunikaci má používání mnoha odborných výrazů, které se stávají součástí slovní zásoby úředníků.“

⁵¹ PRACOVNÍCI: *Studenti 3. ročníku kombinovaného studia, studijní program: Bezpečnostně právní studia, studijní obor: Bezpečnostně právní studia ve veřejné správě. Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s.. Žižkova 6, 370 01 České Budějovice.*

3.2.3 Charakteristika dovedností pracovníků státní správy v oblasti komunikace

Požadavky na dovednosti nebo specifické osobnostní předpoklady – komunikační schopnosti a dovednosti pracovníků státní správy by měly být obsaženy již v popisu pracovního místa. Personální pracovníci při výběrovém řízení na obsazení dané pozice by měli kalkulovat s uplatněním základních (všeobecně platných) aspektů pro každou pracovní pozici. Jak na téma specifických psychických požadavků uvádí NÝVLTOVÁ⁵²: „Specifické schopnosti, které jsou nezbytné pro optimální pracovní výkon na dané pracovní pozici (např. schopnost pracovat v týmu, schopnost kultivovaného vystupování, organizační schopnosti, schopnost dlouhodobého intenzivního psychického soustředění, schopnost rychlého reagování, schopnost přesného písemného vyjadřování, vizuální paměť, manuální zručnost, kreativita aj.).“

Dovednosti pracovníků státní správy v oblasti komunikace by měly být na dostatečné úrovni jak v oblasti verbální (hovorová a písemná) a neverbální (mimoslovní). Ale v praxi správních orgánů se používá hovorová komunikace, např. monolog, dialog, volná a řízená komunikace. Úředníci by měli ovládat dovednosti (přístupy), které ERNEKER⁵³ uvádí takto: „ Při skupinové diskusi pomáhají následující přístupy:

- **iniciativa** - dosáhnout iniciativní komunikace pokud možno u všech účastníků diskuse, nespoléhat se na iniciativu vedoucího,
- **empatie** - pochopit názory a postoje účastníků diskuse, důvody odlišných názorů,
- **asertivita** - prosazovat se v diskusi nebo rozhovoru, jde o ochotu stát za svými právy a respektovat přitom práva druhých,
- **trpělivost** - cílevědomě a trpělivě vést diskusi tak, aby každý měl možnost vyjádřit svůj názor a postoj.

Tedy lze říci: „Do oblasti komunikačních dovedností pracovníků státní správy by měly patřit čtyři základní komunikační dovednosti: mluvení, čtení, psaní, poslouchání.“ Ale zejména dovednost mluvení nemá na klienty patřičný účinek bez prvku důvěryhodnosti.

⁵² NÝVLTOVÁ, V. *Personální management*. Praha, 2003. s.22.

⁵³ ERNEKER, J. *Sociální komunikace ve veřejné správě*. České Budějovice. 2007. s.24-25.

Vytvoření prvku důvěry obsahem sdělení i vystupováním každého pracovníka správního orgánu (komunikátora) při úředním jednání nebo podávání informací by mělo mít z dlouhodobého hlediska vliv na pozitivní hodnocení státní správy jako celku veřejností. Jak bylo zmíněno, státní správa vystupuje jako ručitel a garant určitého zákonného stavu, a tak pro občany jsou jednotliví pracovníci státní správy zárukou ochrany jejich určených práv i spravedlivého vymezení jejich povinností. Proto musí být z pohledu veřejnosti na správní orgány každý její pracovník, nadneseně řečeno, ztělesněním jistoty bezchybného chodu právního státu. Proto může mít za důsledek negativní hodnocení celé státní správy širokou veřejností i médií nedůvěryhodné vystupování a komunikace jediného pracovníka správního orgánu ať při úředním nebo neúředním jednání.

Na téma důvěryhodnosti při komunikaci MIKULÁŠTÍK⁵⁴ uvádí: Důvěryhodnost se vytváří tím, že komunikátor prezentuje poctivé informace, hledá pravdu, říká pravdu, nesnaží se své vlastní postoje a názory prezentovat jako absolutní pravdu, nepřekrucuje svědectví, nesnaží se posluchače uvést v omyl. Rozlišuje své vlastní názory od pravdy jako absolutní hodnoty. Důvěryhodnost není něco, co je jednou dáno a platí navždy. Důvěryhodnost se musí stále potvrzovat a získávat. Důvěryhodnost je ovlivněna osobním vystupováním komunikátora, vhodným zevnějškem, ale především doklady pravdivosti tvrzení. Neznamena to ale, že by komunikátor musel říkat to, co chtějí slyšet posluchači, nemá být tedy vmlouvavý, má být objektivní. To jsou pravidla, která by měla být dogmatem zejména pro masmédiá. Zástupce masmédiá nemůže vystupovat jako člověk, který jednoznačně dává najevo zájem o atraktivnost informace, protože je to pro něj zdroj příjmu nebo popularity. Tím totiž ztrácí kredit důvěryhodného a slušného člověka.“

Kredit důvěryhodného a slušného člověka není snadné rychle získat, ale lze jej rychle ztratit. Pověst státní správy vytvářejí všichni její členové. Takže logicky podle chování jednoho pracovníka je hodnocena celá státní správa. Správní činnost orgánů i jejich pracovníků je podrobována časté kritice občanů i z důvodu, že je „placena z daní občanů“. Tento fakt pracovníkům správních orgánů připomíná při jednání mnoho občanů. A dalším z důvodů ke kritickému hodnocení státní správy mnohými občany je po ně často až nesrozumitelný obsah formální komunikace pracovníků správy.

⁵⁴MIKULÁŠTÍK, M. *Komunikační dovednosti v praxi*. Praha, 2003.s.70.

3.3 Formalizace úřední komunikace ve státní správě

Obsah této části má za snahu teoreticko-metodickou analýzu formalizace úřední komunikace ve státní správě. Z tohoto důvodu nejprve rozčleníme komunikaci na:

- A. **Formální - úřední komunikaci:** např. s adresáty správní činnosti, z důvodu spolupráce jednotlivých pracovníků, jednotlivých správních orgánů mezi sebou, komunikace mezi podřízenými a nadřízenými a pod.
- B. **Neformální-neúřední komunikace:** např. mezi kolegy stejného oddělení nebo odboru, kteří jsou na stejném stupni v hierarchii organizace.

Nyní předložíme v jednotlivých bodech informace nebo události, které mají z našeho pohledu vliv na podobu formální - úřední komunikace pracovníků státní správy:

1. **Systém formálně stanovených norem organizačního chování v správních orgánech, který představuje racionální kontrolní a regulační aparát:**

Státní správa se vyznačuje uvědomělou snahou o koordinaci činností jak uvnitř organizace, tzv. mezi pracovníky stejného i různých oddělení nebo mezi jednotlivými správami na různých úrovních. Z tohoto důvodu jsou vytvářena formální pravidla, způsob i legalita dohledu nad jejich dodržováním je ve státní správě předmětem jednak vnitřních předpisů upravujících vztah mezi pracovníky, dále i předpisů upravujících vztahy mezi pracovníky státní správy adresáty správních činností. Jejich obsah je dán z příslušného zákona, tzn. jsou stanoveny i sankce při porušení těchto pravidel.

- **Shrnutí:** Formální pravidla procesu výkonu státní moci jsou stanovena z důvodu snah o stabilně vysokou úroveň kvality výkonu činnosti pracovníků správních orgánů vykonávané ve veřejném zájmu. Způsob provedení této činnosti musí být tedy nejen ze zákona a v rámci zákona, ale měl by být i na žádoucí úrovni v osobním přístupu pracovníků státní správy. Podoba formálních vztahů a činnosti daná formálními pravidly vytváří i podobu formální komunikace pracovníků správních orgánů při jednání s adresáty správních činností nebo s pracovníky ze státní a soukromé sféry.

2. Neoficiální vlivy pracovníků, kteří tvoří sociální kontrolní a regulační aparát správní organizace, podmiňují přístup jedince k formální komunikaci:

Neformální vztahy v organizaci vznikají zpravidla z osobních kontaktů mezi členy organizace. Realizují se v menších neformálních skupinách. Jsou založeny na vzájemné důvěře a loajalitě. V neformálních skupinách převládá vysoká míra soudržnosti, vyplývající ze shody sdílených hodnot a norem nebo z vědomí vzájemné užitečnosti členů. Postoj neformální skupiny v organizaci, podoba její sociální komunikace, je důležitým prvkem ovlivnění jedince. Skupina má rozhodující vliv na vytváření postoje jedince k okolí nebo organizaci.

- **Shrnutí:** Pro způsob komunikace, který jedinec bude používat, je rozhodující, jak neformální skupina, k níž se řadí, přijímá podobu oficiálně vytvářené stránky organizační kultury, tedy i podobu formální-úřední komunikace. Pokud jeho neformální skupina tuto oficiální stránku organizační kultury odmítá nebo ji pozměňuje, dostává se také jedinec do konfliktu s formálními pravidly organizace.

3. Organizační kultura a její vlivy na formální podobu komunikace pracovníků:

Formální i neformální stránky regulace pracovníků vytvářejí tedy podobu tzv. organizační kultury ve formální organizaci. Tuto organizační kulturu vytváří mimo formálně stanovených norem organizačního chování také rozdíly v zájmech a hodnotách různých skupin ve formální organizaci. Jedná se o zde jak o vliv, který jednotlivé skupiny mají, tak o konflikty, které mezi nimi vznikají. Tyto rozdílné zájmy se většinou projevují v rozporech a konfliktech mezi formálními a neformálními vztahy v organizaci.

- **Shrnutí:** Konflikty mezi formálními a neformálními vztahy se projevují v tom, do jaké míry jsou formální nařízení a předpisy modifikovány a měněny jednotlivými pracovníky v organizaci, to má vliv i na přístup úředníků k adresátům. Přesněji řečeno se jedná o rámec chování a komunikace s tzv. adresáty státní správy. Specifický vliv na komunikaci ve státní správě má také používání mnoha odborných výrazů, které se mnohdy stávají součástí slovní zásoby pracovníků. Stávají se tak formální součástí komunikace pracovníků správních orgánů.

4. Kodex zaměstnanců veřejné správy stanovující morální normy organizačního chování a komunikace:

V ČR byl vládou schválený Kodex zaměstnanců veřejné správy, definující obecné zásady chování úředníků správních úřadů, týká se tedy pracovníků orgánů státní správy a územní samosprávy. V „Kodexu zaměstnanců“, jde o morální, nikoli právní normu chování. Podle znění tohoto kodexu je výkon veřejné správy službou veřejnosti, a úředník by měl svou práci vykonávat s maximální slušností, porozuměním, ochotou a bez předsudků. Představíme znovu některé zásady, jak je uvádí PEKOVÁ⁵⁵:

- **zásada zákonnosti**, tzn. dodržovat ústavu, zákony a další právní normy, v jejichž rámci usilovat o urychlení a zjednodušení úředních postupů, dodržování termínů a maximální zkrácení zákonných lhůt ve prospěch veřejnosti,
- **zásada kvality a efektivnosti**, tzn. vykonávat svou práci na vysoké odborné úrovni, průběžně zvyšovat a doplňovat svou kvalifikaci, usilovat o maximálně efektivní spravování a využívání finančních zdrojů apod.,
- **zásada etiky práce**, tzn. práci vykonávat odpovědně, čestně, svědomitě a v dobré víře ve shodě s posláním úřadu, zdvořile a s úctou, s porozuměním a ochotou, při dodržování všeobecných pravidel etické komunikace,
- **zásada informační otevřenosti**, tzn. poskytovat veřejnosti pokud možno co nejúplnější informace v souladu s příslušnými právními předpisy, při dodržování zákona o utajování osobních údajů apod.

► **Shrnutí:** Ve výše uvedených zásadách etického kodexu jsou uvedeny výrazy: „dodržování všeobecných pravidel etické komunikace a zásada informační otevřenosti. Již jsme zmínili, jak je pro pracovníky správních orgánů důležitý prvek důvěry, který při komunikaci vytvářejí obsahem i podáním svého sdělení. Na téma říkání pravdy nebo jejího upravování De VITO⁵⁶ uvádí: „Lhaní nebo jiné skrývání pravdy bychom měli považovat za neetické, protože brání druhému poznat možné alternativní volby.“ A právě adresáti správních činností při formálním nebo neformálním rozhovoru se spoléhají na důvěryhodnost poskytnutého sdělení.

⁵⁵ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, 2004, s.53.

⁵⁶ De VITO, J. A. *Základy mezilidské komunikace*. Praha, 2001. s.110

5. Modely vztahů mezi zaměstnanců veřejné správy a členy volitelných orgánů ovlivňují podobu formální komunikace:

Vztahy mezi volenými členy ústředních orgánů moci a řekněme profesionálními pracovníky veřejné správy, tedy správních orgánů státní správy a územní samosprávy, ovlivňují výkon činností správních orgánů. Na téma těchto vztahů PEKOVÁ⁵⁷ uvádí: „Obecným problémem vztahů mezi volenými a výkonnými orgány je rozdělení moci mezi volené a výkonné orgány. Vztahy mezi volenými a výkonnými orgány ovlivňují formy řízení na úrovni územní samosprávy. Při určitém zjednodušení můžeme hovořit o těchto modelech vztahů: formalizovaném, technokratickém a spolupráce“.

V praxi se však velmi často tyto modely přibližují, resp. splývají. Ve většině demokratických zemí jsou vztahy mezi volenými a výkonnými orgány rámcově upravovány zákonem. Zákon vymezuje strukturu a pravomoci volených orgánů. Cíle a nástroje municipální a regionální politiky, mezi nimiž rozhodující místo zaujímají ekonomické cíle, formulují politici ve volených orgánech. Úředníci se touto politikou řídí a vykonávají ji. Někdy se hovoří o tzv. formalizovaném modelu. Nicméně se může stát, že se úředníci ve výkonných orgánech stanou dominantní silou v municipální a regionální politice. Jejich moc je zajištěna jejich specifickými profesionálními znalostmi a schopnostmi (odbornou způsobilostí, kvalifikací), mají monopol na informace. Jejich prostřednictvím mohou ovlivňovat rozhodování volených orgánů. Dokonce může docházet k situacím, kdy i v rozporu se zákonem rozhodují místo voleného orgánu. Jde o vládu managementu, který ovládá techniky řízení a organizování.“ Stručně řečeno, pracovníci státní správy mají více moci, než je zřejmé.

► **Shrnutí:** Specifické profesionální znalosti i schopnosti pracovníků jak ústředních orgánů moci, tak správních orgánů státní správy a územní samosprávy jim poskytují výhodu nad volenými členy organizací. Toho řídicí pracovníci správních organizací využívají k získání co největšího podílu na moci. Velikost podílu na výkonu moci se odráží v přístupu řídicích pracovníků k formálním pravidlům organizace, které již nepovažují za závazná. Mnohdy se to odráží na provádění formálních činností i komunikace. K tomu lze pouze dodat, že jakou má komunikační úroveň řídicí pracovník, takovou zpravidla mají i jeho podřízení.

⁵⁷ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, 2004, s.52.

6. Vyjádření nerovnosti mezi účastníky komunikace, zvyk přetrvávající mezi řídicími i řadovými pracovníky státní správy i po roce 1990:

V roce 1990 se změny ve společnosti odrazily na výkonu státní moci, tzn. státní správa ztratila své dominantní postavení. To znamenalo přechod od centrální vlády k postupné decentralizaci výkonu státní moci. Změny související s přechodem od autoritativní vlády k demokratickému zřízení se týkaly finančního i společenského stavu mnoha řídicích i řadových pracovníků státní správy. Na tyto změny jejich role ve společnosti byly rozdílné reakce. Do roku 1990 byla jejich pracovní pozice, pokud byla spojena s členstvím ve vládnoucí straně, zárukou jistého finančního ohodnocení a společenského postavení. Státní správa do tohoto data byla označována jako byrokratická organizace, přístup občanů k mnohdy nadřazenému způsobu komunikace pracovníků státní správy byl asi jiný než dnes (hodnocení byrokracie v příloze č.VII.).

Na téma vyjadřování společenského nebo organizačního postavení (sociální role) v mezilidské komunikaci KELLER⁵⁸ uvádí: „Podle názoru R.Collinse lze dokonce tvrdit, že systém sociální stratifikace určité společnosti bezesbýtku popíšeme, zjistíme-li, kdo komu co říká. Sledujeme-li průběh komunikace mezi lidmi, zpravidla brzy zjistíme, kdo z účastníků rozhovoru je nadřazený, kdo podřazený a kdo koho považuje za sobě rovného kolegu. Nerovnost mezi lidmi neexistuje abstraktně, je vyjadřována minutu po minutě v komunikaci mezi nimi, jak v jejím obsahu, tak v jejích formách. Do jisté míry však platí i opačné tvrzení: sama schopnost komunikovat se stává stále výrazněji zdrojem postavení člověka, jeho prestiže, jeho podílu na moci.“

► **Shrnutí:** Na téma schopnosti změny společensko-sociální role ŘEZÁČ⁵⁹ uvádí: „Schopnost uvědomit si, jaké chování je přiměřené určité situaci a dovednost realizovat je, patří k základům sociální inteligence. Schopnost reagovat za jakékoliv situace tak, aby jednání respektovalo potřeby a práva druhých lidí a přitom nedevalvovalo mravní stránku osobnosti patří k základům pevného charakteru.“ Lze pouze dodat, že některé způsoby pracovníků státní správy získané v minulosti stále zůstávají. Změny organizační kultury nezměnily příliš jejich způsoby komunikace. vedené z pozice řekněme lépe informované strany jednající s méně informovanou.

⁵⁸ KELLER, J. *Úvod do sociologie*. Praha, 2005, s.164.

⁵⁹ ŘEZÁČ, J. *Sociální psychologie*. Brno, 1998. s.23.

3.3.1 Shrnutí procesu formalizace úřední komunikace ve státní správě

Formální komunikace je stejně jako formální činnost ve státní správě, resp. správních orgánech podmíněna stanovenými pravidly. Tato formální pravidla procesu výkonu státní moci jsou stanovena z důvodu snah o stabilně vysokou kvalitu výkonu činnosti pracovníků správních orgánů vykonávané ve veřejném zájmu. Způsob provedení této činnosti musí být tedy nejen ze zákona a v rámci zákona, ale měl by být i na žádoucí úrovni v osobním přístupu pracovníků státní správy. Podoba formálních vztahů a činnosti daná formálními pravidly vytváří i podobu formální komunikace pracovníků správních orgánů při jednání s adresáty správních činností.

Z těchto informací by bylo jednoduché dojít k tomuto závěru: Formální komunikace je vázána na činnosti jednotlivých pracovníků správní organizace. Je ovlivněna soubory pravidel, pracovních postupů. Tato pravidla jsou daná ze zákona nebo jsou stanovena řídicími pracovníky organizace. Proces formalizace úřední komunikace ve státní správě je tedy důsledkem snah o to, aby pracovníci státní správy vykonávali svou činnost podle stanovených zásad na potřebné úrovni ve všech oblastech.

Příkladem těchto snah je vládou ČR schválený Kodex zaměstnanců veřejné služby, definující obecné zásady chování úředníků správních úřadů. Např. zásada etiky práce obsahuje tyto postupy: „práci vykonávat odpovědně, čestně, svědomitě a v dobré víře ve shodě s posláním úřadu, zdvořile a s úctou, s porozuměním a ochotou, při dodržování všeobecných pravidel etické komunikace“. Navrhované procesní i správní postupy mají pracovníkům státní správy urychlit a zjednodušit úřední postupy, umožnit dodržování termínů a maximální zkrácení zákonných lhůt ve prospěch veřejnosti.

Proces formalizace úřední komunikace ve státní správě je tedy na jedné straně velmi potřebný, na straně druhé mnohdy vede k absenci osobní iniciativy pracovníků státní správy. Důvod k vysoce formalizované správě státní organizace je racionalizace postupů, důsledkem toho je až příliš formální přístup pracovníků k správním činnostem. Absence osobní iniciativy se nejzřetelněji odráží na podobě formální komunikace. Kritika úrovně formální komunikace je dalším důkazem potřeby vstupního i průběžného vzdělávání pracovníků státní správy i v oblasti komunikačních dovedností.

3.3.2 Potřeba vzdělávání pracovníků ve státní správě

Jak bylo zmíněno, úředníci ve státní správě jsou členy formální organizace, označované v našem běžném slovníku jako byrokracie. Posuzujme jejich úroveň vzdělání a vzdělávání jako nástroj pro zkvalitnění služeb veřejnosti, jak je činnost státní správy označována. V minulosti i současnosti se otázka formalizace-byrokratizace správní činnosti v moderní společnosti hodnotí jako něco negativního. Slovo byrokracie má v běžném jazyce výrazný kriticko-humanistický podtext. Byrokracie je chápána nejčastěji jako nesrozumitelný způsob vyřizování jednoduchých záležitostí občanů, který se vyznačuje samoučelností a komplikovaností procedur. V tomto hanlivém slova smyslu je byrokracie chápána jako synonymum neefektivnosti, frustrace a napětí, plýtvání a nepotřebnosti. Ale správní činnost je z důvodu změn v naší legislativě po vstupu do EU stále složitější.

Proto je potřeba vzdělání a vzdělávání pracovníků ve státní správě, nejen v oblasti komunikačních dovedností, otázkou dosažení žádané kvality vykonávání jejich činnosti. Státní správa je organizace, která v mnoha oblastech denně slouží občanům, na což se mnohdy zapomíná. Pracovníci státní správy mají ke správním činnostem své předepsané postupy, které jsou složité v závislosti na změnách a úpravách legislativy. Občan má ale pocit, že je úředníkem obtěžován, nechápe mnohdy, že jde o dodržování zákonných postupů a že je správní činnost nebo administrativní úkon pracovníka správního orgánu vázán zákonem.

Potřeba vzdělání a vzdělávání pracovníků ve státní správě je, jak bylo řečeno, důležitá pro kvalitní vykonávání činnosti jako u všech formálních organizací. Použijme pro pracovníky ve státní správě pojem profesní skupina. Tato profesní skupina je stále početnější v důsledku stále větších nároků na fungování státní správy. Průběžné profesní vzdělávání a tím zaručení kvality jejich práce je tedy přirozenou potřebou. Pracovníci státní správy se sice vzdělávají v souladu s platnou legislativou, ale povinný rozsah i obsah tohoto vzdělávání je však pouze nezbytným základem pro výkon souhrnu všech jejich činností pro veřejnost.

ZÁVĚR

Proces formalizace úřední komunikace ve státní správě nebo v celé oblasti veřejné správy není jen soudobou záležitostí, ale je zřetelným odrazem změn v naší společnosti. Je to jednak velikost moderních organizací, včetně státních i samosprávných, která vytváří podmínky pro formalizaci vztahů mezi svými členy, nazývejme je úředníky. To v organizacích státní správy, ale i ostatních správních úřadech veřejné správy v praxi znamená, že formálně stanovené postupy a pravidla chování jsou stále více prosazovány ve snaze dosáhnout politickou vizi tzv. vytvoření ideálního typu moderního úřadu.

Dalším poněkud skrytým důvodem pro pokračující proces formalizace vztahů úředníků státní správy, s přímým dopadem i na formalizaci úřední komunikace, je výkon stále složitější legislativy. Právě časté změny v legislativě České republiky vyžadují vysokou úroveň znalostí úředníků ve státní správě. Zvyšují se nároky na profesionální chování úředníků při přímém výkonu jejich povinností. Pro racionalizaci souhrnu činností úředníků v organizacích státní správy jsou zaváděna neosobní, účelově racionální pravidla. Proto jsou úředníci nuceni povahou těchto předepsaných pravidel jednat s klienty neosobně, někdy je to až s nepochopitelným odstupem. Také formální i neformální styk mezi členy státní správy je ovlivněn organizační kulturou. Podobu organizační kultury navrhují politici z volených orgánů a je následně formována řídicími pracovníky. V konečném důsledku tyto formálně stanovené postupy a pravidla chování mají rozhodující vliv na více či méně se vytvářející účelovou racionalitu vztahů mezi členy správních úřadů. Jedním z důsledků takto formované podoby organizační kultury je absence emocionální angažovanosti úředníků při styku s klienty, a toto neosobní chování je častým důvodem pro kritiku veřejností. Dalším z důsledků zaváděné organizační kultury státní správy, je preferování formálních přístupů řídicích členů k podřízeným v organizacích správních úřadů. To, že o státní správě hovoříme jako o záměrné činnosti vykonávané ve veřejném zájmu, jehož naplňování je cílem takové činnosti, je závazkem jak pro tvůrce podoby státní moci, tak pro řídicí pracovníky, kteří vytvářejí organizační kulturu správních organizací. Závazkem je to také pro personální oddělení státní správy a nelze opominout ani územní samosprávu, jež v přenesené působnosti také vykonává státní moc. Nejen z tohoto důvodu je potřebné pro profesionální a kvalitní výkon správních činností zaměřit se na vstupní i průběžné vzdělávání lidských zdrojů v organizacích státní správy v dlouhodobém horizontu, kdy je nutná úzká spolupráce mezi personalisty a vedoucími pracovníky

jednotlivých oddělení ve státní správě. Personální politika a strategie státní správy by měla pro udržení kvality svých služeb pro širokou veřejnost počítat s nutností dalšího vzdělávání pracovníků v oblasti odborných i komunikačních znalostí, protože vytvořit a udržet vysokou úroveň pracovníků ve státní správě je opravdu dlouhodobou záležitostí. Problematika požadavků na výkon státní správy se mění v závislosti nejen na situaci ve společnosti ale i na politické příslušnosti členů vlády i dalších ústředních i regionálních orgánů státní moci.

Vrátíme se k tématu politiky rozvoje odborných i komunikačních znalostí pracovníků ve státní správě. Personální politika by ve své cílené strategii měla vyjadřovat formální závazek státní organizace umožnit trvalý rozvoj dovedností a schopností pracovníků, který by jim následně umožnil maximalizovat jejich příspěvek pro rozvoj organizační kultury a zvýšení úrovně služeb pro veřejnost. Zvýšila by se i osobní motivace pracovníků k pozitivnějšímu přístupu k jejich správním činnostem. Podnětem by byl pracovněprávní i morální závazek k organizaci, jež poskytuje pracovníkům příležitost zvýšit si kvalifikaci, realizovat vlastní potenciál a postupovat v kariéře. Ale současná situace ve státní správě v oblasti vzdělávání, nelze opomenout ani oblast finančního ohodnocení, neodpovídá dnešním požadavkům doby.

Na konec tedy vyjádříme tento názor: „ Je třeba chápat, že pracovník ve státní správě je pod tlakem stále větších nároků na úroveň jeho pracovních činností. Průběžné profesní vzdělávání a tím zaručení kvality jeho práce je tedy v zájmu veřejnosti, pro kterou tuto správní činnost vykonává. Nelze tedy potřebné vzdělávání úředníků, i v oblasti kultury chování a komunikace, považovat za plýtvání peněz daňových poplatníků. Pokud profesní růst úředníků nebude umožněn v dostatečném rozsahu a úrovni, bude veřejnost stále nespokojena s úrovní služeb poskytovaných státní správou. Tento stav nespokojenosti se může v budoucnosti projevat mnohem více než v současnosti na zřetelném negativním přístupu občanů-voličů k volbám do volených orgánů. To je ukazatel nespokojenosti občanů nejen s málokdy plněnými sliby politických stran, ale i s podobou výkonu státní moci. Správní činnost orgánů i jejich pracovníků je podrobována kritice občanů i z lehce pochopitelného důvodu, je totiž „placena z jejich daní“. Právě na tento fakt občané nikdy nezapomínají, a je také jedním z důvodů jejich často až nepřiměřeně kritického hodnocení státní správy.“

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- BRŮNA, M. *Veřejná správa*. Praha: Učebnice „Institutu pro veřejnou správu Praha.“ 2003. 96 s.
- De VITO, J. A. *Základy mezilidské komunikace*. Praha: Grada Publishing, 2001. 420 s. ISBN 80-7169-988-8.
- ERNEKER, J. *Základy komunikace*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2004. 65 s. ISBN 80-86708-02-0.
- ERNEKER, J. *Řízení a komunikační dovednosti*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2005. 98 s. ISBN 80-86708-13-6.
- ERNEKER, J. *Sociální komunikace ve veřejné správě*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2007. 136 s. ISBN – 978 – 80 -86708 -47 -8, VŠERS
- GERLOCH, A., aj. *Ústavní systém České republiky*. 4. vyd. Praha: PROSPEKTRUM spol. s.r.o. 2002. 586 s. ISBN 80-7175-077-8
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o. 2004. 343 s. ISBN 80-86473-85-6
- HEJDA, J. *Základy státovědy a ústavního práva*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2005. 170 s. ISBN-80-86708-11-X
- KELLER, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha. Sociologické nakladatelství, 1996. 191 s. ISBN-80-85850-15-X.
- KELLER, J. *Úvod do sociologie*. Praha. Sociologické nakladatelství, 2005. 204 s. ISBN 80-86429-39-3.
- KHELEROVÁ, V. *Komunikační dovednosti manažera*. Praha: Grada Publishing, 1995. 141 s. ISBN 80-7169-223-9.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck. 1995. 247 s. ISBN-80-7179-028-1
- KONIG, P., aj. *Učebnice evropské integrace*. Brno: Barrister & Principal, 2006. 416 s. ISBN 80-7364-022-8
- MIKULÁŠTÍK, M. *Komunikační dovednosti v praxi*. Praha: Grada Publishing 2003. 368 s. ISBN 80-247-O650-4.
- NÝVLTOVÁ, V. *Personální management*. Praha: Vysoká škola chemicko-technologická. 2003. 210s. ISBN 80-7080-511-0.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s.r.o. 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4

PLÁŇAVA, I. *Průvodce mezilidskou komunikací. Přístupy-dovednosti-poruchy.* Praha. Grada Publishing 2005. 148 s. ISBN 80-247-0858-2.

RÝZNAR, L., aj. *Evropská veřejná správa.* 2 vyd. Praha: Evropský polytechnický institut, s.r.o. 2006.211 s. ISBN-80-7314-102-7

ŘEZÁČ, J. *Sociální psychologie.*Brno: Paido.1998. 257 s.ISBN-80-85931-48-6

SELEŠOVSKÝ, J. *Cvičebnice otázek ze základů veřejné ekonomiky, veřejné správy a regionální politiky.* Brno, Masarykova univerzita, 2001.141 s. ISBN - 80 -210 -2758 - 4

Zákony a další právní předpisy:

Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava ČR.

Zákon č. 2/1996 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon)

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

Zákon č.129/2000 Sb., o krajích, (krajském zřízení)

Zákon č.147/2000 Sb., o okresních úřadech

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Usnesení vlády č. 237/2004, Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy

Usnesení vlády č. 258/1999, Koncepce reformy veřejné správy

Vlastní informační zdroj:

Zdroj informací získaný z vlastního průzkumu o druzích činností a formou komunikace pracovníků státní správy, vedeného formou dotazníků v rozmezí roku 2008- 2009. Formát dotazníku je v příloze VIII.

Zvolenou skupinou průzkumu byli studenti 3. ročníku kombinovaného studia na Vysoké škole evropských a regionálních studií, o.p.s.. Žižkova 6, 370 01 České Budějovice. Název studijního programu: Bezpečnostně právní studia. Studijní obor: Bezpečnostně právní studia ve veřejné správě.

Tito oslovení studenti jsou pracovníky v organizacích státní správy se sídlem na administrativním území Jihočeského kraje, a nechtějí být v této práci jmenovitě uvedeni. Na jejich žádost nejsou uvedeny ani názvy organizací státní správy ve kterých mají uzavřený pracovní poměr. Protože tento jejich požadavek byl základní podmínkou ke spolupráci na průzkumu, je autorem bakalářské práce plně respektován.

SEZNAM ZKRATEK

ČR -Česká republika

ČNB- Česká národní banka

EU-Evropská unie

ES –Evropské společenství

NV -Národní výbor

NKÚ- Národní kontrolní úřad

NUTS - Nomenclature des unités territoriales statistiques, (nomenklatura
územních statistických jednotek)

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. I.: Prameny koncepce reformy veřejné správy.....	61
Příloha č.II.: Hierarchie právního řádu České republiky.....	62
Příloha č. III.: Prameny správního práva	63
Příloha č. IV.: Vztah ústavního soudu, nejvyššího správního soudu a obecných soudů k veřejné správě	65
Příloha č. V.: Regiony NUTS II a NUTS III v ČR	71
Příloha č. VI.: Druhy služebního poměru v zemích EU	72
Příloha č. VII.: Byrokracie a její hodnocení	73
Příloha č. VIII.: Formulář dotazníku pro zjištění druhů činnosti a forem komunikace pracovníků státní správy/správních úřadů ČR	75

Příloha č. I.: Prameny koncepce reformy veřejné správy

Návrh koncepce reformy veřejné správy (vzata na vědomí usnesením vlády č. 258 z roku 1999) zahrnuje tři základní okruhy, přičemž tyto okruhy nejsou realizovány postupně, nýbrž provázaně:

- **reforma územní veřejné správy** byla dokončena zrušením okresních úřadů k 31.12.2002 a převodem jejich kompetencí na kraje a obce;
- **reforma ústřední státní správy** podrobně upravena materiálem Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení, který byl schválen usnesením vlády č. 237 ze dne 17. března 2004;
- **reforma kvality a obsahu veřejné správy** zahrnuje oblast informatizace veřejné správy, vzdělávání ve veřejné správě, zvýšení účinnosti veřejných financí, veřejné a občanské kontroly, dostupnosti a kvality veřejných služeb a řízení veřejného sektoru. Tohoto záměru se týkají tyto dokumenty:
 - *Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb* (vzata na vědomí usnesením vlády č. 824 ze dne 1. 9.2004) má za cíl přispět k vytvoření takového schématu zajišťování veřejných služeb, ve kterém bude větší důraz kladen na kvalitu poskytovaných služeb, zajištěna transparentnost celého systému a efektivita vynaložených finančních prostředků.
 - *Postup optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků* (schválen usnesením vlády č. 238/2004)
 - *Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou* (vzat na vědomí usnesením vlády č. 1008/2005)
 - *Koncepce reformy veřejné správy* (vzata na vědomí usnesením vlády č. 258/1999) je pojmána jako kontinuální proces s vymezením jednotlivých postupových kroků a s konkrétním určením jejich obsahu, termínů a odpovědnosti.

Příloha č. II.: Hierarchie právního řádu České republiky

Orgány veřejné moci České republiky mají jednotlivé pravomoci dané příslušnými zákony podle postavení v právním řádu. Na vrcholu hierarchie právního řádu je Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, jenž je základem vnitrostátních právních řádů. V České republice není ústava *kodifikovaná*, tzv. monolegální (jeden dokument), ale je *nekodifikovaná*, tzv. polylegální (několik ústavních dokumentů), přičemž ústavodárce tento souhrn ústavních dokumentů označil jako *ústavní pořádek*. Hierarchie právního řádu České republiky vypadá takto:

1. Ústavní pořádek

- a. Ústava
- b. Listina základních práv a svobod
- c. Ústavní zákony

2. Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy

- čl. 10 Ústavy

3. Zákony

- včetně zákonných opatření Senátu

4. Nařízení vlády

- nemají vyšší právní sílu než právní předpisy dále uvedené

5. Vyhlášky a nařízení státních správních úřadů

- vyhlášky ministerstev,
- nařízení krajských veterinárních správ, apod.

6. Nařízení obcí a krajů, vydávaná na úsecích přenesené státní správy

7. Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů, vydávané na úseku samostatné působnosti

- předpisy originální- neodvozené, obdobně jako ústavní zákony a zákony; mají pouze lokální (regionální) působnost,
- v zásadě je územní samospráva vydávájí na základě obecného zmocnění v Ústavě, výjimečně též na základě zmocnění v tzv. *zvláštních zákonech*.

Příloha č. III.: Prameny správního práva

Prameny správního práva jsou státem stanovené nebo uznané formy, ve kterých jsou obsaženy normy správního práva. Správní právo je právo psané (forma, obsah, schválení, vydání a zveřejnění). Prameny správního práva členíme ze tří základních hledisek:

A. Podle okruhu orgánů, které jsou příslušné k vydání pramenů správního práva:

1. Ústředními orgány:

- a) Parlament: ústava, ústavní zákony, zákony a zákonná opatření Senátu
- b) Vláda: nařízení vlády
- c) Ústředními orgány státní správy: tzn. vyhlášky vydané ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy

2. Územními orgány

- a) Kraje: obecně závazné vyhlášky a nařízení krajů
- b) Územní správní úřady: nařízení a vyhlášky územních správních úřadů
- c) Obce: obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí

B. Podle stupně právní síly pramenů správního práva, tzn. podle vzájemného postavení právních předpisů v právním řádu (hierarchii právního řádu), se člení prameny správního práva na:

1. Ústava a ústavní zákony,
2. mezinárodní smlouvy,
3. zákony a zákonná opatření senátu (musí být v souladu s mezinárodními smlouvami a pokud nejsou, má přednost mezinárodní smlouva před zákonem),
4. nařízení vlády,
5. vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy,
6. nařízení krajů,
7. nařízení a vyhlášky územních správních úřadů,
8. nařízení obcí,
9. obecně závazné vyhlášky krajů,
10. obecně závazné vyhlášky obcí.

C. Podle odvození právních předpisů, tj. zmocnění k vydání pramenů správního práva se prameny správního práva člení na:

- 1. Prvotní** (primární, originální): návaznost s ústavou - zmocnění je dáno pouze ústavou (ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, ale i obecně závazné vyhlášky krajů a obcí).
- 2. Odvozené** (sekundární, derivátní): navazují na ústavu-zmocnění je stanoveno v jiném právním předpisu a k provedení takového právního předpisu (nařízení vlády, vyhlášky a nařízení správních úřadů a nařízení krajů a obcí).

Prameny správního práva lze dále členit podle způsobů jejich projednávání, schválení a vydání danou státní mocí:

- 1. Zákonodárnou:** zákony a ústavní zákony - zákonné normativní akty
- 2. Výkonnou:** nařízení a vyhlášky - normativní správní akty (vydané správními orgány, tj. orgány státu a veřejnoprávních korporací).

Systém pramenů správního práva spočívá v hierarchickém uspořádání právních předpisů podle právní síly a způsobu zmocnění v ústavněprávním pořádku. Systém pramenů správního práva je systém stanovený a uznaný státem.

Příloha č. IV.: Vztah Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a obecných soudů k veřejné správě

V souladu s dělbou státní moci a s Ústavou vykonávají soudní moc jménem republiky tyto nezávislé soudy:

- **Ústavní soud (Brno)**
- **Nejvyšší správní soud (Brno)**
- **Nejvyšší soud (Praha, Olomouc)**
- **Krajské soudy**
- **Okresní soudy**

Soudy jsou státními orgány, které soudí (rozhodují) svými soudci z povolání; u krajských a okresních soudů však působí i tzv. přísedící, kteří se podílejí na rozhodování některých věcí jako členové senátů. Přísedící jsou podle stanovených pravidel voleni obecními zastupitelstvy v obvodu příslušného soudu.

Profesionální soudce jmenuje prezident republiky doživotně, soudce Ústavního soudu se souhlasem Senátu na 10 let. (Podrobněji viz zákon 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů).

Pokud jde o správu soudů jako organizačních jednotek vybavených personálně a materiálně, vykonává ji Ministerstvo spravedlnosti a předsedové jednotlivých soudů (správní činnost předsedy soudu nutno zcela odlišit od výkonu jeho soudcovské činnosti, např. v senátu nebo v roli samosoudce). Přestože z hlediska vlastního výkonu veřejné správy a ochrany územní samosprávy je nejvýznamnější ústavní a správní soudnictví, týká se veřejné správy mnohdy i soudnictví civilní a trestní.

1. Ústavní soudnictví

Ústavní soud je sice podle Ústavy (čl. 83) soudním orgánem ochrany ústavnosti, nicméně jeho úloha je podstatně širší. V návaznosti na ochranu ústavnosti se totiž zabývá i zákonností (tj. souladem přezkoumávaných aktů nejen s ústavními, ale i jinými zákony). Význam Ústavního soudu však není jen ve finálním rozhodování, zda vyhoví, nevyhoví, zamítne, zruší apod. spočívá také ve *veřejné prezentaci jeho právních názorů* (odůvodnění příslušných rozhodnutí), *kteří jsou de facto závaznými interpretačními a aplikačními pravidly pro orgány*, které budou napříště ve věcech stejného druhu rozhodovat. Rozhodnutí Ústavního soudu mají formu nálezů a usnesení. Jsou publikovány ve Sbírce zákonů a usnesení Ústavního soudu, nejzávažnější z nich i ve Sbírce zákonů.

Z pravomocí Ústavního soudu:

- *Rozhodování o zrušení právních předpisů (včetně předpisů obcí a krajů) nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem, nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.*

Zákon č. 182/1993 Sv. o Ústavním soudu, v plném znění, stanoví v § 64 taxativně seznam těch, kteří mohou v této věci podat Ústavnímu soudu návrh.

- *Rozhodování o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.*

Podat takovou stížnost je oprávněno obecní nebo krajské zastupitelstvo; smyslem působení Ústavního soudu je zde ústavní ochrana zaručeného práva na samosprávu (čl. 8) před jinými než zákonem aprobovanými zásahy (čl. 101 odst. 4).

Ústavní stížnost může podat také fyzická a právní osoba proti zásahu orgánu veřejné moci, jímž bylo porušeno základní právo nebo svoboda.

- Rozhodování o poslancích a senátorech ve věcech ověřování volby nebo pochybností o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti funkcí.
- Rozhodování o ústavní žalobě proti prezidentu republiky (např. pro vlastizradu).
- Rozhodnutí navazující na rozhodování mezinárodního soudu.

2. Správní soudnictví

Správní soudnictví má zvláštní postavení z hlediska dělby státní moci i uvnitř samotného soudnictví. Na jednu stranu řeší spory o zákonnost úředních aktů (správních rozhodnutí), na druhou stranu současně představuje soudní kontrolu fungování exekutivy (úřadů) vůbec. Výsledky činnosti správních soudů jsou rovněž veřejností více akceptovatelné než opravná řízení správních úřadů pro nezávislost soudů na institucích veřejné správy (ty jsou naopak provázané a na sobě institučně nezávislé).

Význam správního soudnictví podtrhuje též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod č. 209/1992 Sb. představující mezinárodně právní (evropské) pojmání problematiky. Čl. 6 Úmluvy pak zakládá právo každého na spravedlivý proces, na projednání jeho záležitosti nezávislým a nestranným soudem (tedy i věcí, o nichž dosud rozhodoval úřednický orgán).

Do 31.12. 2002 bylo správní soudnictví komplexně upraveno v části páté (§224 - §250s) zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nálezem Ústavního soudu publikovaným pod č. 276/2001 Sb. byla celá pátá část OSŘ k 31.12. 2002 zrušena pro zřejmý nesoulad některých procesních pravidel s procesními standardy platnými v Evropské unii a pro nerespektování některých ústavních principů. Situace nebyla vyřešena dílčí úpravou páté části OSŘ, ale vznikem samostatného zákona č. 150/2002 Sb. nazvaného soudní řád správní.

Tento zákon č. 150/2002 Sb. zřídil Nejvyšší správní soud, předpokládaný Ústavou ČR již od roku 1993. Nejvyšší správní soud má sídlo v Brně a mj. zajišťuje jednotu rozhodování a jeho zákonnost rozhodováním o kasačních stížnostech (opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví), přijímáním stanovisek k rozhodovací činnosti soudů a přijímáním tzv. zásadních usnesení ve věci sporných právních názorů.

Nejvyšší správní soud je mimo jiné povolán k rozhodování kompetenčních sporů mezi:

- **správními úřady a orgány územní samosprávy**
- **orgány územní samosprávy navzájem**
- **ústředními správními úřady navzájem**

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud v rámci krajských soudů pak specializované senáty a samosoudci. (Zvláštními zákony mohou stanovit i věcnou příslušnost jiného než krajského soudu). Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze se domáhat ochrany práv u správního soudu jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků dle správního řádu (pokud jsou dle zvláštního zákona přípustné).

Pravomoc správních soudů:

- *rozhodování o žalobách proti rozhodnutím orgánů veřejné správy o právech a povinnostech fyzických a právnických osob*
- *rozhodování ve věcech nečinnosti správního orgánu*
- *rozhodování o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu*
- *rozhodování o kompetenčních žalobách*
- *rozhodování ve věcech volebních*
- *rozhodování ve věcech politických stran a hnutí*
- *žaloby státního dozoru vůči územním samosprávám*
- *žaloby ve věci rozpuštění zastupitelstva.*

Jsou-li účastníky soudního řízení správní orgán a občan, o jehož právech a povinnostech v původním správním řízení tento správní orgán rozhodoval, pak před soudem mají rovné procesní postavení (§36 zákona), přestože v předchozím správním řízení byl správní orgán občanovi jako účastníku správního řízení nadřazen.

3. Civilní a trestní soudnictví

A. Civilní řízení je regulováno občanským soudním řádem (zákon č. 99/1963 Sb. v plném znění). Orgány veřejné správy se účastní na řízení z titulu řešení jejich běžných, víceméně provozních záležitostí, jen nepřímo souvisejících s výkonem veřejné správy (např. věci z oblasti pracovního, občanského, obchodního práva). Uvedené příklady ukazují, kdy se orgány veřejné správy na základě zákonů podílejí se na soudním řízení nebo se soudy spolupracují:

- Soud může ustanovit orgán místní správy (citace OSŘ) opatrovníkem:
 - *fyzické osobě, která byla rozhodnutím soudu zbavena právní způsobilosti nebo její způsobilost byla omezena (§17 odst. 1 ZP, §27 OZ)*
 - *tomu, jehož pobyt není znám, jestliže je to třeba k ochraně jeho zájmů nebo vyžaduje-li to veřejný zájem (§17 odst. 2 ZP, § 2 ZP, §29 OZ)*

- Součinnost orgánů sociálně – právní ochrany dětí se soudem ve věci péče soudu o nezletilé dle §178 OSŘ (výchova a výživa, styk s rodiči – rozvod atd.)
- Pověřený obecní úřad může podle ust. § 5 občanského zákoníku přijmout předběžné opatření v souvislosti se zřejmým zásahem do práva (např. k movité i nemovité věci), ačkoliv konečné posouzení zásahu může učinit jen soud.
- Na přestupkové řízení často váže civilní řízení ve věci náhrady škody způsobené přestupkem, pokud se věc nevyřeší napřed smírem před správním orgánem.

B. Trestní řízení je regulováno trestním řádem (zákon č. 141/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů). O vině a trestu za trestné činy rozhodují soudy, vyšetřování konají vyšetřovatelé Policie ČR a obžaloby podávají státní zástupci. Státní zastupitelství (Nejvyšší, Vrchní, krajská a okresní) navazují na strukturu soudů. Státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti; jím řízené ministerstvo vykonává správu státních zastupitelství. Uvedené příklady ukazují napojení orgánů veřejné správy na trestní soudnictví:

- Oznamování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin (pro státní orgány povinnost, pro obce a kraje povinnost jen u některých trestných činů).
- Novým trestem, který lze uložit na méně závažné trestné činy, je trest obecně prospěšných prací (§ 45 a následně trestní zákoník), jako např. údržba budov veřejného prostranství, oprava chodníků atd. – dle potřeb obce. V této souvislosti s okresními soudy spolupracují obce.
- Působnost orgánů pověřených péčí o mládež při trestním řízení proti mladistvým (§ 291 a následně trestní řízení).

Příloha č. V.: Regiony NUTS II a NUTS III v ČR

Tabulka č.5: Regiony NUTS v České republice

NUTS II (region soudržnosti)	NUTS III (kraj)
Severovýchod	Liberecký, Královehradecký, Pardubický
Severozápad	Ústecký, Karlovarský
Jihozápad	Plzeňský, Jihočeský
Jihovýchod	Vysočina, Jihomoravský
Střední Morava	Olomoucký, Zlínský
Moravskoslezsko	Moravskoslezsko
Střední Čechy	Středočeský
Praha	Praha

Zdroj: vlastní zpracování, 2009

Příloha č. VI.: Druhy služebního poměru v zemích EU

Společným rysem státní správy v zemích EU, tedy i v ČR je existence centrální instituce na úrovni vlády (nebo jejího orgánu), která se zabývá záležitostmi veřejné, respektive státní správy. Tato činnost se týká i orientace personální politiky, vytváření koncepcí a koordinaci průběhu jednotlivých reforem. V ČR je podoba veřejné správy více či méně v rukou politiků, ale vzhledem k rozdílným názorům je odkládáno schválení tzv. zákona o státní službě. V zemích EU již je používán tzv. kariérní systém (career system), který je založen na myšlence celoživotní profesionální dráhy ve státních (veřejných službách). Základním systémem „career“ je právně zaručený služební poměr. Jeho základními znaky jsou:

- Trvalost a nezrušitelnost služebního poměru poté, co je státní úředník jmenován (přijat) do definitivního (zpravidla doživotního) služebního poměru. Dochází k tomu v případě, že splňuje předepsané požadavky a nedopustí se deliktu, s nímž je spojeno propuštění ze státní služby (v ČSR do roku 1950 to byla tzv. definitiva).
- Služební postup na základě služebních let, přičemž zejména postup do vyšších služebních tříd se podmiňuje pracovním hodnocením, atestacemi nebo jinými kvalifikačními ukazateli.

V zemích EU je po „career system“, druhým používaným systémem tzv. systém „merit“, který zdůrazňuje odborné předpoklady pro zastávání funkčního místa, přičemž tato místa nejsou vyhrazena pouze pro profesionální státní úředníky. Faktem pro kladné hodnocení tzv. kariérního systému je, že v prvorepublikové společnosti byl pracovník státní správy s tzv. definitivou, uznávaným občanem. Dnešní hodnocení pracovníků státní správy širokou veřejností není příliš pozitivní. Proto tzv. zákon o státní službě bude více motivovat přístup pracovníků státní správy k veřejnosti. V ČR byl doposud vládou schválený pouze „Kodex zaměstnanců veřejné správy“, definující obecné zásady chování úředníků správních úřadů. Jedná se v něm o morální, nikoliv právní formu chování pracovníků správních úřadů.

Příloha č. VII.: Byrokracie a její hodnocení

Max Weber, německý sociolog a ekonom byl mezi prvními, který rozpoznal význam byrokracie pro fungování velkých organizačních celků moderní společnosti. Jeho charakteristika zahrnuje podstatné rysy, kterými se byrokratická organizace odlišuje od dřívějších forem uspořádání tradiční, předindustriální společnosti. Podle teorie M. Webera nalezneme v byrokraciích šest nových podstatných rysů organizačního života:

1. Je založena na jasné dělbě činností. Pozice v organizaci jsou připraveny pro dílčí specializované úkony. Dělbá práce předpokládá vysoký stupeň specializace a zapojení specialistů, expertů na určité druhy činností.
2. Pracovní a organizační pozice jsou v byrokraciích uspořádány hierarchicky. Úředníci jsou zodpovědní jednomu nadřízenému za okruh činností spadajících do jeho řídicí pravomoci. Nadřízený je jedinou a úplnou autoritou pro své podřízené.
3. Činnosti byrokratické organizace jsou řízeny a koordinovány podle formálních, předepsaných pravidel a norem. Tato pravidla jsou vytvořena na základě racionální kalkulace jako účelná pro dosažení stanovených organizačních cílů. Účelová racionalita je takový druh racionality, kdy se rozumnost nevztahuje k cílům organizačního jednání, ale spíše ke způsobům a prostředkům, které vedou k dosažení nějakého cíle. Důsledkem fungování neosobních, účelově racionálních pravidel je velká stabilita činnosti byrokratické organizace. Byrokracie realizuje své činnosti stále stejným způsobem bez ohledu na to, jak se mění úřednický personál.
4. Byrokraté jsou nuceni povahou těchto předepsaných pravidel jednat s klienty neosobně. Klient je veden jako případ. Stejně je pohlíženo také na podřízené. Jsou vnímáni jako součástky velkého mechanického stroje. Při řízení není brán ohled na jejich individuální zvláštnosti, zájmy a možnosti. Vztahy mezi členy byrokratické organizace jsou zbaveny emocionální angažovanosti.
5. Pozice byrokrata v organizaci je založena na jeho technické kvalifikaci. Tedy na tom, jaký výkon co do kvality a kvantity práce odvádí. Nezávisí na jeho osobních stycích a individuálních sítích podpůrných vztahů. Vzestup v hierarchii moci je závislý na výkonu jedince a dále na délce úřední služby (princip seniority).
6. V byrokraciích se přísně odděluje mezi veřejným (úředním) a soukromým (osobním). Profese úředníka je oddělována od osobních zkušeností, biografie, osobních problémů pracovníka. Organizační zdroje a vybavení má být přísně

odděleno od soukromých zdrojů a peněz. Úřad je také oddělen od prostředí domova. Úředníci pobírají za svou práci pevnou mzdu.

Tato Weberova představa o byrokracii je tzv. ideálním typem moderního úřadu. Je to logicky provázaná myšlenková konstrukce. Autor ji vytvořil pro snadnější pochopení toho, co vznikalo na přelomu 18. a 19. století jako náhrada za tzv. patrimoniální systém správy. Nepředstavuje ani výsledek empirického popisu existujícího úřadu v moderní společnosti ani návod, jak tento úřad v moderních podmínkách organizovat. Weber si uvědomoval, že v čisté podobě tato pravidla moderní správy nepůsobí a že jejich fungování závisí na stupni akceptace personálem. Max Weber bývá kritizován za to, že nebral v úvahu vliv osobních a neformálních vztahů v organizačním životě. Přeměna organizací směrem k byrokraciím je jen jedním z procesů, které ve svém souhrnu znamenají vytvoření moderní společnosti. Soubor těchto „modernizačních procesů“ je vzájemně propojen a provázán. Byrokratizace resp. racionalizace správní činnosti byla na jedné straně podporována dalšími modernizačními procesy. Patří k nim například rozšíření vědeckých poznatků v podobě technického vzdělání a používání vědeckých technologií v každodenním životě. Byrokratizace veřejného života stimulovala a podporovala růst osobní svobody jednotlivce. Tím, že byrokracie zdůrazňuje formální, na logické kalkulaci založená a univerzálně platná pravidla a normy, omezuje osobní vliv mocných jedinců a skupin. Výrazně snižuje význam osobní závislosti lidí na druhých lidech v hospodářském a veřejném životě. Na druhé straně je osobní svoboda vykoupena závislostí nového typu. Byrokratické uspořádání podřizuje jednotlivce silnému tlaku formálně racionálních, jakoby neosobních norem spojených s podporou mocných správních pozic v organizacích. V současnosti jsou pracovníci ve státní správě a samosprávě považováni za členy formální organizace, jenž je ale označovaná v našem běžném slovníku jako byrokracie. V minulosti i současnosti se otázka byrokratizace správní činnosti v moderní společnosti hodnotí jako něco negativního. Slovo byrokracie má v běžném jazyce výrazný kriticko-humanistický podtext. Byrokracie je chápána nejčastěji jako nesrozumitelný způsob vyřizování jednoduchých záležitostí občanů, který se vyznačuje samoučelností a komplikovaností procedur. V tomto hanlivém slova smyslu je byrokracie chápána jako synonymum neefektivnosti, frustrace a napětí, plýtvání a nepotřebnosti. Toto negativní hodnocení institucí vytvořených k realizaci státní moci již ovlivňuje širokou veřejnost při jejich hodnocení výkonu pracovníků pracujících ve státní správě i územní samosprávě.

Příloha č. VIII.: Formulář dotazníku pro zjištění druhů činnosti a forem komunikace pracovníků státní správy/správních úřadů ČR

Dotazník pro zjištění druhů činnosti a forem komunikace pracovníků státní správy/správních úřadů ČR

Vážení kolegové,

tento dotazník je určen pro potřeby bakalářské práce na téma státní správy České republiky. Proto si Vás dovoluji požádat o jeho vyplnění. Základní podmínkou pro vyplnění níže uvedeného dotazníku, je současná pracovní pozice v organizaci státní správy nebo správním orgánu se sídlem v Jihočeském kraji. Dotazník je zaměřen na zjištění základních činností a komunikace pracovníků ve státní správě. Získané informace budou po vyhodnocení použity bez uvedení zdroje informací.

Děkuji Vám za spolupráci

Svatopluk Nečas Kontakt: necas@ef.jcu.cz

A. Identifikace pracovníka a základní údaje o správní organizaci:

Jméno a příjmení	
Věk	
Název organizace	
Sídlo organizace	
Počet členů organizace	
Adresa internetových stránek organizace	
Pracovní pozice – přesný název	
Název odboru/oddělení	
Doba působení v organizaci: roky/měsíce	
Vztahy mezi členy organizace: formální- neformální	

B. Základní údaje o činnosti a formě komunikace ve Vaší organizaci:

B1. Pracovní činnost v úřední den (např. správní činnost, jednání s klienty apod.):

.....
.....
.....
.....
.....

B2. Pracovní činnost v neúřední den (např. jednání s kolegy, administrativa apod.):

.....
.....
.....
.....
.....

B3. Komunikace v úřední den (s kolegy/nadřízenými/klienty/jinými organizacemi):

.....
.....
.....
.....
.....

B4. Komunikace v neúřední den (s kolegy/nadřízenými/jinými organizacemi):

.....
.....
.....
.....
.....

B5. Nejvíce a nejméně používaný způsob komunikace (osobní hovor, telefon, e-mail):

.....
.....

Děkuji Vám za Váš čas

ABSTRAKT

NEČAS, S. *Formování komunikačních dovedností pracovníků státní správy* : bakalářská práce. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2009. 78 s. Vedoucí bakalářské práce prof. PhDr. Jaroslav Erneker, DrSc.

Klíčová slova: byrokratická, formalizace, formální organizace, komunikace, neformální komunikace, legislativní změny, oblasti správy, orgány veřejné správy, státní správa a samospráva, právní řád, právní norma, přenesená působnost, reforma, samospráva, samostatná působnost, státní správa, státní moc, soukromá správa, subjekty, státní instituce, státní úředník, správní řád, správní úřady, společenské procesy, ustanovení, veřejná správa, veřejný zájem, .

Tato práce teoreticko-metodicky analyzuje podobu formalizace úřední komunikace ve státní správě, jenž je součástí veřejné správy. Z tohoto důvodu se nejprve zaměřuje na celek institucí a souhrn činností veřejné správy a poté v jejím rámci rozlišuje paralelní existenci státní správy a územní samosprávy. Poté se soustředuje na státní správu, a předkládá organizační strukturu státní správy, jejího hierarchického systému založeném na vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušnými orgány státní správy, správními úřady. Následně se zaměřuje na činnost a komunikaci pracovníků ve státní správě, kteří jsou členy formální organizace, označované také jako byrokratická organizace. Zde v činnostech byrokratické organizace, které jsou řízeny a koordinovány podle předepsaných pravidel a norem, nalézá práce hlavní příčiny formalizace úřední komunikace ve státní správě. Závěr celého díla posuzuje celkovou potřebu vstupního a průběžného vzdělávání pracovníků ve státní správě. Zaměření se na podporu vzdělávání pracovníků státní správy zdůvodňuje vysokými nároky kladenými na výkon činností státní správy.

ABSTRACT

NEČAS, S. *Formation of Communication Skills of Public Administration Workers: A bachelor thesis.* České Budějovice: College of European and Regional Studies, o.p.s., 2009 78 pp. Supervisor: prof. PhDr. Jaroslav Erneker, DrSc.

Key words: bureaucratic, formation, formal organization, communication, informal communication, legislative changes, spheres of administration, bodies of public administration, state administration and self administration, legal order, legal rule, transformed operation, reform, self government, individual operation, state power, private administration, subjects, state institution, civil officer, administration regulations, administration offices, social processes, rules, public administration, public interest.

This thesis analyses the way of formation of official communication in state administration in theoretical and methodical ways. State administration is a part of public administration and therefore this thesis first aims at institutions as a whole and it also deals with the complex of activities of public administration, and, then, within its frame, it distinguishes a parallel existence of state administration and local self administration. It also concentrates on state administration and presents the organization structure of state administration, its system of hierarchy based on relations of superiority and subordination among appropriate bodies of state administration, i. e. administration offices. The thesis is also aimed at the activity and the communication of state administration workers because they are members of formal organization marked as the bureaucratic organization, too. In activities of the bureaucratic organization, which are managed and coordinated according to given rules and regulations, there are the main causes of formation of official communication in state administration. The conclusion of the thesis assesses the general need of the input and contemporary education of state administration workers. The aim at the support of the education of state administration workers is motivated by high demands put on the output of the operation of state administration.