

Jan Šmíd a kol.

**VZTAH POLITIKY
A VEŘEJNÉ SPRÁVY**

Edice EUPRESS
Vysoká škola finanční a správní, a.s.

Vzor citace:

ŠMÍD, Jan a kol. *Vztah politiky a veřejné správy*. 1. vydání. [CD-ROM]. Praha: Vysoká škola finanční a správní, a.s., 2016. 80 s. Edice EUPRESS. ISBN 978-80-7408-145-3.

AUTORSTVÍ KAPITOL:

Bc. Magdalena Bártová: kap. 1.2

prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.: kap. 2.1

Ing. Zuzana Khendriche Trhlínová, Ph.D.: kap. 3.1

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.: kap. 2.2, 2.3

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.: kap. 3.2

doc. PhDr. Vladimír Prorok, CSc.: kap. 1.1

PhDr. Mgr Jan Šmíd, Ph.D.: kap. 1.3

JUDr. Vít Šťastný: kap. 3.3

Publikace vznikla v rámci projektu „*Vztah politiky a veřejné správy*“, podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum na Vysoké škole finanční a správní, a.s.

ŠMÍD Jan a kol.

Vztah politiky a veřejné správy

Vydala Vysoká škola finanční a správní, a.s., v edici EUPRESS

Estonská 500, 101 00 Praha 10

Tel.: + 420 210 088 847, fax: +420 271 740 871

www.vsfs.cz

jako svou 246. publikaci

RECENZENTI:

JUDr. Petr Čechák, Ph.D.

JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Vydání odborné knihy bylo schváleno vědeckou redakcí nakladatelství VŠFS.

Editor doc. Ing. Milan Kašík, CSc.

Odpovědný redaktor Mgr. Petr Mach

Počet stran 80

První vydání, Praha 2016

Produkce Česká digitální tiskárna s.r.o., Hviezdoslavova 614/16, 400 03 Ústí nad Labem [CD-ROM]

Tato publikace neprošla redakční úpravou. Nakladatelství Vysoké školy finanční a správní neručí za obsahovou, jazykovou ani technickou kvalitu publikace. Za autorské dílo odpovídají autoři.

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této publikace nesmí být reprodukována a používána v elektronické podobě, kopírována a nahrávána bez předchozího písemného souhlasu nakladatele.

© Vysoká škola finanční a správní, a.s., 2016

ISBN 978-80-7408-145-3

OBSAH

Úvod.....	4
1 Teoretická část.....	5
1.1 Politická věda a řešení problémů veřejné správy.....	5
1.1.1 Politická věda a veřejná správa.....	5
1.1.2 Ideologicko-metodologické základy politické vědy.....	8
1.1.3 Teorie chaosu a teorie sítí v politické praxi.....	11
1.1.4 Ideologický kontext veřejného a obecného zájmu.....	13
1.1.5 Politická kultura a funkčnost systému.....	16
1.2 Politická kultura.....	24
1.2.1 Vymezení pojmu politická kultura.....	24
1.2.2 Hlavní přístupy k politické kultuře.....	25
1.2.3 Faktory ovlivňující politickou kulturu.....	26
1.2.4 Západní tradice zkoumání politické kultury.....	27
1.2.5 Politická kultura v českých společenských vědách.....	30
1.2.6 Vliv politické kultury a role občana ve vztahu k veřejné správě v ČR.....	31
1.3 Stabilita, odbornost, nezávislost a apolitičnost veřejné správy.....	34
2 Komparatistická část.....	42
2.1 Předpoklady komparace modelů veřejné správy.....	42
2.2 Veřejná správa Francouzské republiky.....	48
2.2.1 Hlavní rysy výkonu francouzské veřejné správy.....	48
2.2.2 Příznačné rysy reformy veřejné správy ve Francii.....	51
2.2.3 Stávající pojetí výkonu francouzské veřejné správy.....	53
2.3 Veřejná správa Spojeného království Velké Británie a Severního Irska.....	53
2.3.1 Specifické rysy výkonu britské veřejné správy.....	53
2.3.2 Aplikace manažerských přístupů ve veřejné správě.....	54
2.3.3 Vývoj reformy veřejné správy.....	55
3 Problémy praxe veřejné správy.....	59
3.1 Standardizace veřejných služeb jako nástroj posilování kvality řízení ve veřejné správě.....	59
3.2 Autonomní normotvorba obcí.....	65
3.3 Elektronizace legislativního procesu a elektronická Sbírka zákonů a mezinárodních smluv.....	67
Summary.....	72
Seznam použité literatury a zdrojů.....	74

ÚVOD

Vztah politiky a veřejné správy je tématem, jehož mediální reflexe významně předstihuje reflexi odbornou. Nikoliv ovšem v hloubce analýzy, kde ovšem i odborná reflexe zaostává za potřebami společnosti a závažností problematiky. Z pohledu autorského týmu se vztah politiky a veřejné správy jeví jako navýsost aktuální, přitom komplikované a málo teoreticky probádané téma.

Zatímco politika je předmětem zkoumání politické vědy, výzkum veřejné správy vedl k vytvoření samostatné disciplíny. Oba obory lidské činnosti, politika i veřejná správa, jsou v praxi ve velice silné interakci, méně již vědecké obory je zkoumající. Při zkoumání vztahu obou systémů, politického i správního, se jeví interdisciplinarita jako nezbytná. Situaci umocňuje fakt, že oba obory podléhají právní regulaci a nelze se tedy obejít bez analýz právní úpravy a tedy „přizvání“ právní vědy.

Zvolené téma se ukázalo jako vskutku široké a interdisciplinární. V průběhu výzkumu se prokázala nejen neudržitelnost zprofanované závislosti veřejné správy na politických rozmarech aktuálně vládnoucích stran a koalic, ale též komplikovanost a možná nemožnost striktního oddělení veřejné správy a politiky. Vždyť obě činnosti jsou subsystemy jednoho širokého společenského systému, a těžko si je lze představit jako dvě zcela nezávislé a vzájemně neovlivňované proměnné. Vliv se přitom ukazuje jako oboustranný – politika ovlivňuje veřejnou správu, minimálně tím, že stanovuje právní rámec jejího fungování, vymezuje úkoly a schvaluje rozpočty, ale i obráceně: veřejná správa má ve společnosti významně nadstandardní postavení při ovlivňování a tvorbě politiky – a to jak na úrovni ovlivňování činnosti politiků a ryze politických subjektů (politických stran a hnutí), tak i v rovině provádění vlastní správní činnosti.

Výzkum se vyprofiloval jako poměrně široký, a v průběhu bylo nutné se zabývat i takovými fenomény, jakým je například politická kultura, která se na první pohled problematiky netýká, při bližším zkoumání se však ukazuje jako jedna ze stěžejních. Situaci však komplikuje fakt, že bádání v této oblasti je celosvětově zatím nepříliš rozvinuté, o postkomunistických zemích ani nemluvě. Přitom právě zde se nízká politická kultura ukazuje jako velmi problematizující faktor.

Autoři se domnívají, že interdisciplinarita je správným přístupem k řešení problematiky vztahu politiky a veřejné správy. Jedině propojováním přístupů politické vědy, správní vědy a vědy právní lze dospět k novým závěrům a posunout porozumění této problematice dále. Zatím se ovšem nacházíme spíše ve fázi mapování problematiky – jak věcném, tak metodologickém.

Z metodologického pohledu je zkoumání vztahu politiky a veřejné správy poměrně komplikovanou záležitostí vzhledem k různorodosti existujících metodologických přístupů, uplatňovaných při analýze daných objektů a různé povaze samotných objektů zkoumání. Politika představuje vysoce dynamický objekt, kdežto veřejná správa je zaměřena na činnosti realizované v zásadě ve stabilním prostředí. V rámci politické vědy existuje řada škol, které volí specifické postupy při zkoumání politiky a nabízejí různé varianty řešení. Ke standardním nástrojům patří komparativní metoda, v daném případě je využívána diachronní varianta, která umožňuje analyzovat vývoj jevů v čase. Základem zkoumání je nicméně systémový přístup, který postihuje dynamiku vývoje, vyvolanou jak změnami prostředí, tak i reakcemi subsystemů na tyto změny. V rámci systémového přístupu jsou navíc použity i její poslední rozpracování – teorie sítí a teorie chaosu, sloužící pro modelování struktur a rozhodovacích procesů v podmínkách neurčitosti. V částech věnovaných speciálně veřejné správě jsou uplatněny metody komparace, ale též metody analýzy a syntézy zkoumaných jevů, a to i s případnou kvalitativní evaluací. Použit je i kvalitativní výzkum.

Publikace vznikla v rámci projektu „*Vztah politiky a veřejné správy*“, podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum na Vysoké škole finanční a správní, a.s.

1 TEORETICKÁ ČÁST

1.1 Politická věda a řešení problémů veřejné správy

1.1.1 Politická věda a veřejná správa

Chod veřejné správy je vzhledem k tomu, že se dnes odehrává v rámci státně organizované společnosti, podmíněn politickými faktory. V současnosti je převládající formou vlády demokracie. Její prosazení v celosvětovém měřítku, včetně České republiky ke konci 20. století, bylo výrazně ovlivněno globalizací, o které se začíná hovořit od 80. let 20. století. Globalizace, která je spojena s nástupem nových, především informačních technologií, ovlivňuje jak ekonomickou sféru společnosti, tak i její kulturní a politickou dimenzi, včetně fungování státu a veřejné správy.¹ Globalizace ve svých důsledcích vytváří kvalitativně nové prostředí, které poskytuje nejen nové příležitosti, ale objevují se zde i nová rizika. Uplatnění nových technologií nepochybně zlepšuje podmínky pro komunikaci, napomáhá růstu vzdělanosti a kulturní úrovně širokých vrstev společnosti a umožňuje či stimuluje růst aktivity občanů při správě věcí veřejných. Rizika jsou spojena především s vývojem ekonomiky - volný pohyb kapitálu a pracovní síly vytváří nejen příležitosti, ale může vést v některých případech k deindustrializaci a v důsledku migračních vln i ke konfliktům odlišných kultur, což může vyvolat nestabilitu sociální a politické sféry některých regionů. Tyto problémy musí následně řešit stát a veřejná správa.

Otázka přiměřenosti formy politické organizace společnosti a aktivit občanů existujícím problémům není na rozdíl od fenoménu globalizace novým problémem. Problematika forem vlády a účasti občana na vládě byla prakticky vždy jedním z témat, kterými se politici a zejména vědci zabírali. Přestože je dnes demokracie převládající forma vlády, zásadním problémem současné společnosti zůstává její fungování, spojené nejen s mírou účasti lidu na rozhodování, ale i se zajišťováním realizace úkolů samotné veřejné správy. Pokud máme hovořit o vlivu politiky na veřejnou správu, je nutné začít z toho, co je chápáno pod politikou. Politická věda nedává v tomto ohledu jasnou představu, respektive v rámci jednotlivých škol se politika definuje odlišně. Ve stručnosti lze říci, že politiku lze pojímat jako umění vládnout, jako věc veřejnou, jako kompromis a konsensus, jako moc a rozdělování zdrojů.² Problém politické vědy de facto začíná již u vymezení předmětu samotné politické vědy, přičemž jeho vymezení předurčuje náhled na demokracii a fungování veřejné správy. Předmět politické vědy lze chápat úzce či široce. V úzkém pojetí je politická věda zaměřena na řízení pomoci státu, kde demokracii tvoří jednu z variant a ve veřejné správě je důraz kladen především na kompetentní rozhodování byrokracií. V širším smyslu je politická věda spojena se zkoumáním zákonitostí fungování politického systému, kde vedle státu mají důležité místo i politické strany, nátlakové skupiny a media. Stabilita demokracie je v daném případě odvozena od optimálního, respektive provázaného nastavení jednotlivých komponentů. V nejširším smyslu může být předmětem politické vědy zkoumání politického procesu, což zahrnuje i transformace politického systému a jeho vztahy k dalším subsystémům společnosti jako je ekonomika, kultura, technologie atd. V daném případě jsou či mohou být objektem analýzy i podmínky vzniku či zániku demokracie a rozvoje veřejné správy v závislosti na kvalitě subsystémů tvořících vnější prostředí.

V porovnání s politickou vědou je předmět veřejné správy vymezen jednoznačněji, je to správa veřejných věcí v rámci společnosti organizované do podoby státu, je to správní činnost související s poskytováním veřejných služeb, řízením veřejných záležitostí na místní i centrální úrovni a zajišťováním záležitostí ve veřejném zájmu. O definicích je známo, že nikdy nemohou plně odrazit obsah studovaného jevu, tím spíše, když je tento jev komplexní. V daném případě není zodpovězena otázka pojetí veřejného zájmu, způsobu jeho vygenerování či jeho institucionálního vyjádření. Tyto problémy se de facto nacházejí mimo oblast veřejné správy a jsou obsahem právě politické vědy. Zásadním problémem společenských věd jako takových, respektive zkoumání společenských problémů je, že představují komplexní a komplikované

1 GIDDENS, A. Unikající svět: jak globalizace mění náš život. Praha, 2000.

2 HEYWOOD, A. Politologie. S. 23.

jevy, jejichž studium vyžaduje multidisciplinární přístup, což ovšem naráží na nejednoznačné vymezení předmětu jednotlivých vědních oborů a nezřídka i na předsudky jednotlivých vědců vůči jiným oborům. Tento problém se týká mimo jiné i politologie. Jedním z důležitých a ne vždy správně uchopených problémů politické vědy je její metodologie. Její výběr je závislý na preferovaném ideologickém konceptu a obě následně vede k specifickému pojetí politické reality, včetně role a podoby demokracie. Otázky metodologie by měly být primárně řešeny ve filozofii, kde nicméně podobně jako v politické vědě nezřídka převládají ideologické (hodnotové) přístupy, spojené s nekritickou preferencí jedné ze škol.

Pokusem řešit problém multidisciplinárního přístupu v oblasti veřejné správy bylo rozpracování pojmu veřejná politika, v širším kontextu jsou to politická studia. Tento trend se začíná prosazovat na Západě v 60. letech 20. století. Nový úhel pohledu vytváří průsečík politické vědy, sociologie, ekonomie a dalších věd. Přestože zde neexistuje shoda, veřejná politika (public policy) je pojímána jako „souhrn činností vlády přímo nebo nepřímo působících na občany, operující na třech úrovních: politická rozhodnutí, produkty politiky a důsledky politiky“.³ Někteří autoři ji ovšem vymezují, jak uvádí M. Potůček, šířeji a zdůrazňují, že vládní činitelé jsou jen zprostředkovateli a veřejné politice nelze porozumět skrze činnost státních úředníků.⁴ Politická studia, zabývající se analýzami politiky, jsou pojímána „jako aplikovaná sociálně vědní disciplína, která užívá multidisciplinárních metod zkoumání a zdůvodňování k produkci a zpracování politicky relevantních informací použitelných v příslušných politických rámcích k řešení problémů veřejné politiky“.⁵ Užší či širší vymezení obsahu daných pojmů, respektive upřednostnění jednoho z nich, je analogií problému vymezení předmětu politické vědy a lze předpokládat, že příčinou mohou být právě odlišné ideologické pozice jednotlivých autorů. Z tohoto hlediska např. výrok, že širší pojetí je považováno některými autory za konceptuálně obtížné,⁶ může být ideologicky podmíněn.

Veřejná politika je jedním z dílčích subsystémů, kterými se politické vědy zabývají. Přínos politické vědy pro veřejnou politiku spočívá ve studiu procesu, jehož prostřednictvím jsou činěna rozhodnutí,⁷ což by mělo zahrnovat i analýzy a definování podmínek (prostředí) tohoto rozhodování. Zásadním problémem zde ale je, jak již bylo zmíněno, že v politické vědě neexistuje shoda ve vymezení předmětu ani používaných metodách, což je podle T. Kuhna⁸ typický znak tzv. nehotové vědy, kterou politická věda nepochybně je. Odlišné pojetí politické vědy jednotlivými školami, provázanými na ideologické koncepty, se následně promítá do odlišného vymezení problémů a jejich řešení. Přestože se jednotlivé školy shodují na tom, že politika je o moci a vlivu dílčích subjektů prosazujících své zájmy či hodnoty v konkurenci (spolupráci) s jinými, jak postupovat a jakou formu organizace upřednostnit, je předmětem mnohačetných sporů.

V daném kontextu je zřejmé, že i vidění žádoucí podoby veřejné správy, výčet relevantních subjektů veřejné správy a jejich role je či může být podmíněno hodnotovým (ideologickým) konceptem poznávajícího (a zainteresovaného) subjektu, respektive jim preferovanou metodologickou školou. Je proto namísto otázka, zda samotný koncept veřejné politiky tak, jak je předkládán, není rovněž ideologicky zatížen. Otazníky může nepochybně vyvolat tvrzení, že sémantický diferenciál mezi tradičně orientovanými politickými vědami a veřejnou politikou, jak je uvedeno v již citované knize M. Potůčka, lze vyjádřit tím, že politická věda staví na ideologii, konfliktu, odcizené moci, ovládnutí, reprezentaci a krátkodobém horizontu rozhodování a veřejná politika naopak akcentuje technologii, konsensus, službu, kooperaci, uspokojování potřeb a dlouhodobý horizont rozhodování.⁹ To nejen že neodpovídá obsahovému zaměření politické vědy, respektive jejich jednotlivých škol, ale zejména znemožňuje či ztěžuje pochopení významu politické vědy pro řešení problémů veřejné správy. Lze ho považovat v podstatě za ideologicky jednostranný pohled.

3 POTŮČEK, M. a kol. Veřejná politika. S. 9, 30.

4 Tamtéž, s. 10.

5 Tamtéž, s. 9.

6 Tamtéž, s. 10.

7 Tamtéž, s. 11.

8 KUHN, T. Struktura vědeckých revolucí.

9 POTŮČEK, M. a kol. Veřejná politika. S. 14.

Vzhledem k existenci škol není především zdůvodnitelné hovořit o shodě tradičních politických věd na výchozích principech, tím spíše v prezentované podobě. Výše uvedený výčet „zásad“ politické vědy, je víceméně sumarizací slabín jednotlivých škol politické vědy. Aniž bychom zde diferencovali, ideologie je politickou vědou analyzovaná (A. Heywood),¹⁰ je vnímaná jako historický rámec rozhodování a tvoří základ pro metodologické zaměření škol politické vědy, které se ale snaží operovat spíše s fakty než s hodnotami, byť ty se vybírají přes ideologické síto. V rámci politické vědy je rozvíjena i problematika strategie a taktiky, tj. technologie moci (N. Machiavelli, C. von Clausewitz),¹¹ a ta logicky není privilegiem veřejné politiky. Rovněž tvrzení, že politické vědy na rozdíl od veřejné politiky, kde je cílem konsensus, preferují konflikt, prakticky ignorují rozvoj konfliktologie, kde je konflikt vnímán jako možný způsob dosahování konsensu a konsensus jako možný způsob řešení konfliktů.¹² Za seriózní nelze považovat ani tvrzení o odcizené moci a ovládání jako způsob nahlížení politické reality v politické vědě, neboť ke klíčovým tématům politické vědy patří i problematika demokracie a jejího rozvoje (R. Dahl, G. Sartori).¹³ Nakonec neodpovídá skutečnosti ani tvrzení, že politická věda je orientovaná na krátkodobé horizonty rozhodování. Přestože je pravdou, že formování strategie je podmíněno metodologicky a vzhledem k existenci různých škol zde není shoda, strategie, tj. sledování dlouhodobých cílů, je reálným problémem politické vědy (K. Marx, Z. Brzezinski).¹⁴

Nehledě na neshody a zjednodušení, které jsou pro politickou vědu typické, politická věda, respektive politické vědy a poznatky vygenerované existujícími školami již dnes významně přispívají nebo mohou přispět k řešení problematiky i veřejné správy. Předpoklad, že ke zvýšení kvality veřejné správy je dostačující přínos veřejné politiky, považujeme za nedostatečně odůvodněný. Pokud vyjdeme z tvrzení, že „veřejná správa zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti...“, zatímco veřejná politika je tvorbou čehosi nového, překračujícího stávající praxi uplatňování veřejného zájmu“,¹⁵ můžeme se zeptat, čím je determinována tvořivá činnost v oblasti veřejné politiky.

V rámci politických věd bylo rozpracováno několik konceptů či přístupů, které umožňují lépe pochopit některé problémy fungování veřejné správy. Nedoceneným faktorem, jak již bylo zmíněno několikrát, je problematika metodologie politické vědy, která není v samotné politické vědě dostatečně rozvíjena, byť na zvolené metodologii závisí pohled na společenskou realitu, předkládaná doporučení a přijímaná opatření. Možným důvodem podceňování tohoto fenoménu je, že metodologické zaměření, jako základ politologické školy, je poplatné preferované ideologii a specifikou ideologie je víra v její neomylnost a bezalternativnost. Mimo jiné tomu odpovídá i tvrzení o přednostech veřejné politiky jako vědního oboru před (komplikovanou) politickou vědou. Veřejná politika s výše uvedenými principy odpovídá liberální ideologii, která je pojímána jako optimální nástroj stability společnosti. Druhým nedoceneným faktorem, ač přesahujícím i rámce politické vědy a veřejné správy, je využití nových netradičních metodologií, rozpracovaných nejen mimo sféru politických věd, ale primárně i věd společenských. Jedná se především o teorii chaosu a teorii sítí.¹⁶ Třetím nedoceneným faktorem je problematika zájmů, respektive jejich podoba, způsob vytváření a prosazování. Tato problematika je sice analyzovaná, nicméně pohled je často zúžen na liberální, empiricko-analytický přístup, v důsledku čehož některé problémy zůstávají mimo pozornost vědců. Čtvrtým faktorem je fenomén politické kultury, a to i přes fakt, že se s ní dnes ve veřejné politice operuje. Její využití však má často abstraktní charakter a nedochází do formulace praktických modelů, respektive porovnání stereotypů s žádoucími organizačními strukturami veřejné správy.

10 HEYWOOD, A. Politické ideologie.

11 MACHIAVELLI, N. Úvahy o vládnutí a o vojenství; CLAUSEWITZ VON, C. O válce.

12 PROROK, V. – LISA A. Teorie a praxe řešení politických konfliktů.

13 DAHL, R. Demokracie a její kritici; SARTORI, G. Teória demokracie.

14 BRZEZINSKI, Z. Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.–Soviet Contest.

15 POTŮČEK, M. a kol. Veřejná politika. S. 18.

16 KIEL, L. D. – ELLIOT, E. (eds.) Chaos Theory in Social Sciences. Foundations and Applications.

1.1.2 Ideologicko-metodologické základy politické vědy

Současná politická věda se vyznačuje existencí několika škol, z nichž většina je historicky propojena na ideologické koncepce a slouží k jejich zvěrohodnění. V politické praxi fakticky dochází k prolnutí hodnot ideologie a metodologických postupů. Vazbu mezi ideologií a metodologií ukazuje následující tabulka.

Tabulka 1: Nejčastější vazba mezi ideologií a zvolenou metodologií v současnosti

Typ politické ideologie	Typ vědecké metodologie
Konzervativní ideologie	Normativně-ontologický přístup
Liberální ideologie	Empiricko-analytický přístup
Socialistická ideologie	Kriticko-dialektický + Empiricko-analytický přístup
Nepolitická politika	Fenomenologicko-existenciální přístup
Socialistická ideologie, liberální ideologie	Systémový přístup

Podle normativně-ontologického přístupu existují normy, které jsou zakotveny v bytí. Naším cílem je tyto fundamentální základy objevit.¹⁷ Tyto základy jsou v pojetí normativně-ontologického přístupu víceméně neměnné. V aplikaci na společnost a politiku to znamená hledat stabilní a trvalé normy, hodnoty, formy organizace společnosti apod. Poznané paradigma, zakotvené v bytí, je možné následně rozvíjet, modifikovat, ale v žádném případě by se od nich nemělo odstupovat. Konzervativní model společnosti staví na požadavku udržení tradičního řádu, na organickém pojetí společnosti – společnost je strukturovaná a hierarchicky uspořádaná (důležitou úlohu mají tradiční společenství jako rodina, církve, národ), lidské nedokonalosti (člověk není schopen uchopit společnost jako dynamický celek a měl by proto následovat tradiční vzory a autority), a silném státu, který prostřednictvím efektivní represe zajišťuje stabilitu společnosti. Důležitá role se přikládá i morálce a jejím principům, neboť jejich dodržování je předpokladem stability řádu. Žádoucí morální hodnoty jsou sankcionovány církví a státem. V politické praxi normativně-ontologický přístup v současnosti předpokládá existenci byrokratického modelu řízení společnosti, s důrazem na kompetentní a zodpovědné elity, vybírané občany. Funkčním prototypem v rámci demokratického modelu je historicky Velká Británie a majoritární demokracie, z hlediska teorie pak daný koncept reprezentuje Schumpeterovský model demokratické vlády elit¹⁸ nebo skeptická verze Ch. W. Millse mocenské elity.¹⁹ Alternativu v podmínkách globalizace představuje konzervativně-liberální model nové pravice, ve kterém se kombinuje minimální stát, kontrolovaný elitou, s aktivitou ekonomických subjektů (princip laissez faire). V praktické rovině vyústil tento pokus do vytvoření manažerského modelu ultraminimálního státu v podání R. Reagana a M. Thatcherové. V současné době se objevuje další varianta, opírající se navíc i o aktivitu veřejnosti v podobě hnutí tea party, představující pravicovou verzi komunitarismu.

Empiricko-analytický přístup operuje se zkušeností a dominující metodou je analýza. Objektivace zkušenosti se dosahuje prostřednictvím uplatňování takových metod, jako je kvantifikace jevů, analýza jazyka, textů, vytváření dílčích studií, počítačových (matematických) modelů apod. Tyto postupy umožňovaly být politicky korektní, tj. nezaujatý a objektivní. Dnes je ale často politická korektnost spojována s tabuizací některých problémů, což může bránit jejich věcnému řešení. Empiricko-analytický přístup tak přebírá některé rysy normativně-ontologického přístupu. Kromě tohoto problému lze při uplatnění empiricko-analytického přístupu narazit na určitá rizika. Dominance analýzy, rozčlenění celku na části vede u empiricko-analytického přístupu k fragmentaci reality. Ta umožňuje efektivní „pohyb“ v rámci dílčích subsystémů, zároveň zde vzniká riziko nedostatečného zohlednění zvláštností celku, který nemusí být sumou částí. Problémem empiricko-analytického přístupu může být podcenění reálné dynamiky vývoje systému, neboť analýza předpokládá určité znehybnění reality a fragmentované vnímání

17 Duchovním otcem podobného přístupu je Platón s jeho světem idejí.

18 SCHUMPETER, J. A. Kapitalismus, socialismus a demokracie.

19 MILLS, Ch. W. Mocenská elita.

reality neumožňuje dostatečně zohledňovat vedlejší efekty či synergické efekty vznikající z působení jednotlivých subsystémů, přičemž právě tyto efekty vyvolávají systémovou (kvalitativní) změnu. Významným posunem v empiricko-analytickém přístupu bylo jeho propojení s funkcionalismem a strukturálně funkcionální teorií.²⁰ Vývoj je zde pojímán jako evoluce, jako postupná změna. Přičemž důraz zde není ani tak na historickou zkušenost, která bývá podceňovaná, jako na modifikace struktury a funkcí jednotlivých prvků. V rámci liberálního modelu společnosti se klade důraz na individualismus a osobní svobodu, což ovšem předpokládá v zájmu stability společnosti nejen toleranci (pluralismus) ve vztazích, ale i odpovědnost, dále na sociální spravedlnosti pojímanou jako rovnost šancí majetkově a schopnostmi nerovných jedinců, nakonec na aktivitu občanské společnosti vyvažovanou minimálním státem a ústavní vládou. Funkčním prototypem je Rakousko nebo Švédsko s neokorporativním či konsociačním modelem demokracie. Tyto modely akceptují zapojení organizací občanské společnosti do rozhodování, což je typické právě pro liberální ideologii, byť je mohou zavádět i konzervativní síly. Tyto modely zároveň představují přechod od klasického liberalismu k liberalismu modernímu, zdůrazňujícímu sociální charakter státu. Z hlediska teorie reprezentují liberální koncept značně odlišné modely liberálního státu - Dahlov model polyarchie, Rawlsův koncept teorie spravedlnosti a Nozickův model libertarismu.²¹ Globalizace modifikuje podmínky fungování i těchto modelů. Zásadním problémem je to, že neokorporativní a konsociační modely zapojují do rozhodování omezený počet institucionalizovaných aktérů, čímž je jim dááno privilegium přerozdělování limitovaných zdrojů na úkor jiných subjektů a jejich specifických zájmů. Reakcí na to byl, jak bylo řečeno, vznik libertarinského modelu Nozicka.

Třetí významná ideologie současného západního světa - socialismus se dnes metodologicky opírá, podobně jako liberální koncept, o empiricko-analytický přístup, nicméně ho kombinuje s kriticko (historicko)-dialektickým přístupem. Kombinace těchto dvou přístupů vede z jedné strany k odmítnutí radikální koncepce marxismu, stavějící na abstraktní koncepci materialistického pojetí dějin a koncepci diktatury proletariátu, ze strany druhé je zde kritika procedurálního charakteru liberální (západní) demokracie za převážně formálněprávní pojetí rovnosti a abstraktní pojetí člověka. Alternativa, která se nabízí, je záměna veřejného (egoistického) zájmu a systému brzd a protiváh zájmem obecným, či veřejným opírajícím se o širokou participaci občanů (komunity) na politickém rozhodování a řízení. Hodnotově je zde položen důraz na společenství a rovnost jedinců členů společenství, dále na sociální kapitál a využití sociálních sítí (cílem je dělat věci jeden pro druhého), a nakonec koncept pozitivní svobody, představující garance vybraných potřeb pro všechny členy. Předpokladem funkčnosti tohoto modelu je sociální partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, pro které by vláda měla vytvářet podpůrné programy, včetně rozdělování příjmů a technické pomoci zejména v oblasti poskytování zdravotních, vzdělávacích a sociálních služeb, a svoboda informací, zajišťující otevřenou diskusi umožňující nalezení obecného zájmu (dobra). Asi nejbližší této představě je model polopřímé demokracie Švýcarska a tendence fungování veřejné správy v severských zemích Evropy. Z hlediska teorie jsou to některé varianty komunitarismu, představované koncepty Charles Taylora a Michaela Sandela,²² a model deliberativní demokracie. Tyto modely mohou akceptovat i někteří liberálové, nicméně vzhledem k tomu, že je zde větší důraz na rovnost než svobodu, modely odpovídají spíše socialistické ideologii. Zásadním problémem, který může vzniknout při jejich realizaci v podmínkách globalizace je, že sice vytvářejí podmínky pro růst aktivity lidí, nicméně složitost problému klade otázky nad jejich kompetencí.

Fenomenologicko-existenciální přístup není v politické vědě standartní metodologií. Tento přístup analyzuje svět jevů z pozice existence člověka. Ve fenomenologicko-existenciálním pojetí dějin se má za to, že smyslem dějin je sebeuskutečnění člověka jako osoby a nástrojem tohoto sebeuskutečnění je filozofie, jejímž úkolem je ozřejmit smysl bytí, porozumět bytostným možnostem, a tím i věcem a světu vůbec, cílem je překonat prostřednictvím existenciálních pocitů, především úzkosti, zničený

20 Za duchovního otce funkcionalismu je považován E. Durkheim. K jeho následovníkům patřil T. Parsons, K. Deutsch, D. Easton, S. P. Huntington a další. V jejich pojetí strukturálně-funkcionální přístup začíná přesahovat čistě empirický přístup a nakonec vyúsťuje do systémového přístupu.

21 NOZICK, R. Anarchie, stát a utopie.

22 SANDEL, M. Justice: What's the Right Thing to Do?

a sebeodcizený život moderní technické společnosti.²³ Do popředí je postaven člověk a jeho svoboda, jako neustálá volba mezi hodnotami, nesoucí zodpovědnost a možnou vinu za rozhodnutí. Fenomenologicko-existenciální přístup v podstatě odmítá subjekto-objektový vztah, vycházející z předpokladu, že člověk-subjekt poznává objektivní realitu, která je na něm nezávislá, a prostřednictvím svého poznání, které vyústí do praktické činnosti, mění realitu a sám se zároveň rozvíjí, rovněž odmítá statistické postupy a zkoumání závislostí. Naopak upřednostňuje hermeneutický přístup, založený na hledání porozumění vycházejícího z jedinečnosti a neopakovatelnosti lidského duševna a kultury. Tento přístup se deklaruje jako návrat k zdravému rozumu. V praktické rovině je rozhodování kombinací stereotypů běžného vědomí, politické kultury a ideologických hodnot subjektu. Analogický byl postup u stoupenců dnes víceméně zapomenuté postmoderny, vyrůstající z kritiky scientismu a odcizení člověka v podmínkách moderny a zdůrazňující mnohoznačnost, neurčitost, nahodilost²⁴ vyjádřenou v mýtech. V praktické rovině je to politika stoupenců V. Havla a části disentu v ČR, která může vyvolat řadu otázek osobní odpovědnosti za vznik mafiánského kapitalismu, o kterém hovořil V. Havel v 90. letech 20. století.²⁵

Samostatnou metodologií, která vzniká mimo svět politiky, je systémový přístup, který se objevuje v 50. letech 20. století, byť jeho počátky lze najít u Aristotela. Jeho aplikace do politiky je svázaná s dílem D. Eastona, který zavádí termín politický systém. Termín politický systém umožnil ve své době nově pohlédnout na povahu politických jevů. Tento termín nahradil termín politická organizace, který zaměřil pozornost na jednotlivé prvky politiky jako určitého celku, aniž by byl kladen zvláštní důraz na jejich vazby.²⁶ Systémový přístup v oblasti politiky umožnil analyzovat vztahy mezi komponenty politiky a modifikovat je v zájmu udržení stability společenského systému. Pokusem vyjít za rámce politiky byl model AGIL T. Parsonse z 60. let, který zkoumal vztahy mezi politikou a dalšími subsystemy společnosti, jako jsou technologie, kultura ad.²⁷

V tradičním pojetí moderního politického systému se vychází z existence tří komponentů – státu, politických stran a nátlakových (zájmových) skupin, přičemž stát reguluje činnost politických stran a nátlakových skupin, a vládnoucí politické strany a vlivné nátlakové skupiny určují strukturu prosazovaných zájmů a hodnotové (ideologické) rámce činnosti státu. Při rozšířené interpretaci se do politického systému řadí i hraniční systémy - media jako čtvrtá moc a veřejné mínění. Jejich role je opět podmíněna ideologickým konceptem.²⁸ V konzervativním pojetí je úkolem medii udržovat systém (kultivace žádoucích hodnot), prosazování alternativních názorů je limitováno právně, nebo dnes častěji ekonomicky (umístění reklamy). Mluvčími veřejnosti jsou představitelé občanské elity, kteří spoluvytvářejí realizovanou politiku a veřejnost ne prezentují, ale reprezentují (majoritární britský model). Moderní liberální pojetí pojímá media jako nezávislé instituty, které fungují jako hlídací psi demokracie, a hlas veřejnosti je ventilován svobodně přes media a je kultivován v rámci občanské společnosti, která aktivně ovlivňuje politiku. V socialistické doktríně se lze setkat s dvěma pojetími, první je totožné s liberálním modelem, druhé tento model kritizuje za nedostatečné zapojení veřejnosti a služební roli médií ve vztahu k ekonomicky dominujícím skupinám.

Systémový přístup byl v minulosti využíván v rámci liberální a socialistické ideologie. Pro liberály je typický strukturálně-funkcionální přístup. Při tomto pojetí se pracuje s jednotlivými systémy, připouš-

23 Mohutným impulsem pro rozvoj fenomenologicko-existenciálního přístupu byla 2. světová válka a problém zodpovědnosti lidí za jejich chování v době války.

24 Zajímavou charakteristiku postmoderny dává J. Fuchs: „Náladové myšlení převzali postmodernisté z existencialismu. Kromě obecných znaků, jako je nekonzistentnost, programová nespoutanost logikou, emotivně určené reakce na jisté nepravosti bez přihlídnutí k širším souvislostem, žurnalistické přehánění a sugestivní výrazový doprovod, jsou tu ještě speciálnější společné rysy, pro které se zdá být postmoderna spíše jen verzí existencialismu. Nejnápadnější je vášnivý odpor k rozumu. V nemilost upadla logika, abstrakce, obecnost, obsahová stálost, zdůvodňování, systémy - odmítnutí je totální.“ Viz FUCHS, J. Od postmodernismu k Descartovi. In: Proglas 1992, č. 7, s. 18.

25 HAVEL, V. Ztratili jsme smysl pro etiku. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.voxeurop.eu/cs/content/article/126701-havel-ztratili-jsme-smysl-pro-etiku>

26 GRAZIA de, A. Political organization.

27 PARSONS, T. – SHILS, E. (eds.) Toward a General Theory of Action.

28 Mc CHESNEY, R. W. Problém médií.

tějí se spíše evoluční změny, systémové rozpory se chápou jako řešitelné, málo se zohledňují vzájemné vlivy subsystémů a jejich synergické efekty. Pro radikální socialisty byl typický strukturálně-genetický přístup spojený s dialektikou. Vývoj se zde chápe jako jednota evolučních a revolučních změn. Revoluční, zásadní kvalitativní změny jsou spojovány s tzv. antagonistickými rozpory systémů, které končí kolapsem systému, nebo se synergickými efekty, se vzájemnými vlivy subsystémů, vedoucími k pozitivním kvalitativním změnám systému.

1.1.3 Teorie chaosu a teorie sítí v politické praxi

Za 50 let existence se systémový přístup rozvinul do několika směrů:

- teorie dynamických systémů vyúsťující do fraktálové geometrie a teorie chaosu;
- sociologické koncepce o komplexnosti vyúsťující do teorie sítí;
- kybernetických modelů společnosti a umělé inteligence.²⁹

Teorie chaosu (chaos theory) se objevuje v 70. letech 20. století, a podobně jako ve své době teorie systémů, měla původ v přírodních vědách – idea se objevuje při zkoumání proudění vodních a vzdušných mas. Teorie chaosu umožnila překonat stacionární přístup typický pro liberální západní myšlení, de facto je to návrat k dialektice a jejím zákonům v nových podmínkách. V 80. - 90. letech se teorie chaosu prosazuje i ve společenských vědách, což nelze považovat za náhodu. Globalizace dynamizovala (chaotizovala) tradiční společenské systémy a bylo žádoucí nově pohlédnout na jejich možný vývoj. V rámci teorie chaosu byl při zobecňování dílčích projevů zformulován závěr o existenci nelineárních dynamických systémů, mezi které byla zařazena i společnost a politika.³⁰

Nelineární dynamické systémy se vyznačují tzv. deterministickým chaosem a vykazují několik vlastností: jsou citlivé na vstupní podmínky, výstupy nejsou proporcionální vstupům, celek není stejný jako jeho části nebo dokonce není odvoditelný z částí, není evidentní, co je příčinou a co je následkem. Systémy, které jsou charakteristické deterministickým chaosem, jsou často komplexní (komplikované), tj. současně obsahují více cílů, k nimž se pohybují, nebo obsahují více cílů, které se vzájemně ruší, nebo nakonec obsahuje více struktur, které nelze popsat jedním jazykem. Jejich chování může mít různou kvalitu, může být po určitou dobu neměnné, může vykazovat periodický pohyb, kvazi-periodický pohyb nebo chaotický pohyb. Chaotické chování je charakterizováno stavem, kdy i velmi malé podněty vyvolávají velké změny v chování systému a i malá změna v počátečních podmínkách vede po čase k velmi odlišnému výsledku. Pokud tyto podněty nejsme schopni indikovat, pak se jeví chování bez zjevné příčiny jako chaotické. Jako chaotické se může jevit i z hlediska jedné určité struktury, na kterou působí vnější prostředí, systém jako celek, do kterého struktura patří, se však vyvíjí zákonitě a tedy deterministicky. Důležitou vlastností nelineárních systémů je jejich pohyb (vývoj). Ten směřuje k určité linii, která se nazývá atraktor. Přechod od jednoho stavu k druhému stavu, a změně atraktoru, je spojen s tzv. bifurkací, což je označení pro bod zvratu na vývojové linii, kdy v důsledku nerovnováhy negativních a pozitivních zpětných vazeb (rozpad existujících struktur) dojde ke změně trajektorie vývoje. Po vykrytalizování nových alternativních struktur se objeví nový atraktor a nové možnosti rozvoje. Tato metodologie může vysvětlit:

- a) nízkou efektivnost fungování veřejné správy ve východní Evropě po revolucích 90. let – revoluce likviduje existující struktury (včetně „starých struktur“) a na jejich místě se objevují nahodilí lidé a často ideologicky odůvodňované instituce,

29 Complexity-map-overview.png [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Complexity-map-overview.png>

30 ALBERTS, D. S. – CZERWINSKI, T. J. (eds.) Complexity, Global Politics and National Security; KIEL, L. D. – ELLIOT, E. (eds.) Chaos Theory in Social Sciences. Foundations and Applications.

- b) důvody neefektivnosti historicky vzniklých modelů ve vyspělých západních zemích v současnosti – globalizace, spojená s informačními technologiemi a novou ekonomikou, vede k sociální polarizaci, která destruuje tradiční hodnoty a tradiční formy organizace společnosti,
- c) potenciál jednotlivých variant organizace veřejné správy – nárůst entropie (podivný atraktor) snižuje efektivnost centralizovaného (manažerského) řízení, rozšíření účasti nezvyšuje nevyhnutelně efektivnost, rozděluje se ale zodpovědnost a tím i toleranci k chybám (hra s nenulovým součtem).

Teorie sítí má svůj původ rovněž v 70. letech 20. století, kdy se začaly analyzovat organizační vztahy spojené s vyjednáváním státu s veřejnými, poloveřejnými a soukromými aktéry. Klasickými příklady jsou neokorporativistické modely. V 90. letech na to navazuje nová teorie sítí (New Science of Networks), která je reakcí na problémy s fungováním liberálních modelů, jak v podobě konsociační demokracie, tak jeho protipólu v podobě neoliberálního modelu společnosti. V rámci reinterpretace koncepce teorii sítí se pozornost zaměřila na studium zájmů organizovaných v rámci horizontálních sítí, které mají vliv na vytváření veřejné politiky.³¹ Teorie sítí se zabývá studium vazeb, které představují buď symetrické, nebo asymetrické vztahy mezi samostatnými objekty. Cílem je nalezení optimálního způsobu činnosti. Analýza sociálních (politických) sítí je spojena s výzkumem struktury vztahů mezi sociálními entitami, což mohou být osoby, ale také skupiny, organizace, státy a další. V realitě lze nalézt velké množství aktérů a jejich vzájemných propojení, skutečně klíčovou mohou mít na určité etapě a v konkrétní situaci ale jen některé z nich. Jejich důležitost v síti je dána jejich schopností navázat se na další prvky a vytvářet stabilní síť a tím přispívat ke strukturální odolnosti sítě a stabilitě systému a, nebo naopak, systém (síť) destabilizovat či rozvíjet v určitém směru. Některé prvky tuto schopnost nemají, jiné vytvářejí jen náhodné vztahy a jsou proto označovány jako neutrální. Pokud se ze sítě odebere kritická část prvků nebo vztahů je síť fragmentována do malých nespojených clusterů. Tato situace umožňuje fázovou transformaci. Z hlediska teorie chaosu je to moment bifurkace a možného přechodu k novému atraktoru. V jednotlivých systémech může existovat více sítí, které navíc mohou být vzájemně přes některé prvky (uzly) propojeny (ekonomické, politické, kriminální, občanské sítě). Síť kromě toho mohou probíhat přes více systémů. Tato závislost umožňuje nejen šířit pozitivní informace, ale může vést i ke kaskádovému selhání mezi sítěmi a relativně malá chyba může vést ke katastrofickému zhroucení systému (butterfly effect). Teorie sítí umožňuje:

- a) modelovat vývoj společenských (sub) systémů (metoda ASD – analýza systémové dynamiky)³² – výsledek závisí na schopnosti objektivně ocenit význam vazeb a faktorů v jednotlivých systémech (omezujičím faktorem jsou ideologické a metodologické bariery);
- b) ovlivňovat vývoj systémů (metoda OODA)³³ – destrukce může být úspěšná, rekonstrukce naráží na bod a);
- c) zpětně vyhodnocovat změny v systému.

Oba teoretické koncepty lze použít jak pro analýzu vytváření politického systému, tak pro analýzu existujících modelů politického systému z hlediska jejich vnitřního potenciálu udržovat stabilitu. Moderní politický systém na území ČR existuje cca 100 let. V průběhu tohoto období došlo k několika zásadním modifikacím, jak ve směru jeho demokratizace (1918, 1945, 1968, 1989), tak i posílení autoritářských či totalitních rysů (1938, 1948, 1969). Slovy teorie chaosu, docházelo ke změně atraktoru prostřednictvím bifurkací. Pokud použijeme teorii sítí, změna atraktoru byla vyvolána změnou poměru mezi prosystémovými a antisystémovými sítěmi (aktéři a jejich organizace) a destrukcí části prvků, přispívajících ke stabilitě systému. Specifikou existence českého státu byla vždy silná závislost na vnějším prostředí, a to jak ekonomickém, tak i politickém. České země patří již od 19. století k průmyslově rozvinutým zemím a pro stabilitu bylo nutné exportovat produkci na zahraniční trhy. V případě nárůstu problémů

31 SORENSEN, E. – TORFING, J. Theories of Democratic Network Governance. S. 3.

32 System dynamics. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/System_dynamics

33 OODA loop. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/OODA_loop

na vnějších trzích (ekonomická krize, embarga) dochází kaskádovitě k nárůstu ekonomických a následně i sociálních a politických problémů i uvnitř země. Politická závislost je spojena se strategickou polohou českého území v srdci Evropy. Samotný vznik ČR po 1. světové válce byl důsledkem vnějších změn, z jedné strany ruské revoluce, ze strany druhé porážky Rakouska-Uherska a shodě západních mocností na existenci samostatné ČR v daných hranicích. České elity byly de facto součástí vnějších sítí, byť ne v rovnocenné pozici. Totéž lze říci o kontraelitách. Nárůst ekonomických problémů a oslabení „státotvorných sítí“ spolu s podporou alternativních sítí ze zahraničí vedly několikrát ke zhroucení režimu (analogie barevných revolucí, které ovšem probíhají na jiné technologické úrovni).

Změny politického systému proto prakticky vždy probíhaly revoluční cestou, měly podobu radikální reformy, která se opírala o nově zformované či posílené sítě (politické strany a organizované zájmové skupiny) podporované ze zahraničí. Realizované změny byly mixem věcného řešení problémů (ekonomických, sociálních, národnostních...), ideologických schémat vítězné strany (demokratismus, liberalismus, konzervatismus, socialismu) a modelu podporovaného zahraničním „protektorem“. S oslabením jeho postavení klesala i stabilita existujícího nastavení politického systému ČR. S poklesem vnější podpory se navíc ukazuje, že ideologické schéma, které je do systému vloženo při jeho konstituování v podobě systému organizace a řízení, není schopno věcně problémy řešit. Zahraniční „protektor“ kromě toho mohl aktivně prosazovat své zájmy jak destrukcí existujících sítí (Mnichov 1938), tak naopak jejich udržováním i proti logice jejich rozvoje (vstup vojsk Varšavské smlouvy 1968). Jak bylo zmíněno, nelineární systémy jsou citlivé na vstupní podmínky, které předurčují charakter atraktoru, modifikovat ho proto průběžně evoluční cestou je minimálně komplikované. Vzhledem k cyklickému střídání demokratických a nedemokratických fází lze v daném případě hovořit o kvazi-periodickém pohybu a v širším smyslu slova o meta atraktoru. Otázkou je, zda se lze za jeho rámce dostat. Globalizace a technologický rozvoj vytvářejí prostor jak pro rozvoj demokracie, tak i její omezování.

1.1.4 Ideologický kontext veřejného a obecného zájmu

V současné době se ve veřejné správě operuje pojmem veřejný zájem a jeho aplikacemi v podobě veřejného prostoru, veřejných záležitostí atp. Obsah pojmu veřejný zájem, jak ukazuje historická zkušenost, je možné interpretovat různým způsobem. Dnes převládající pojetí nelze považovat za univerzální, protože je odvozeno z liberální ideologie. Politická věda může v daném případě přispět k řešení tohoto problému svými analýzami politických zájmů, způsobu jejich formování a optimální podoby. Výše byly zmíněny varianty demokracie a jim odpovídající představy organizace veřejné správy, které různým způsobem umožňují naplnit zájem jednotlivých subjektů. K tomu, abychom pochopili variantnost a logiku přístupů, je nutné se na problém podívat historicky. Asi nejobecnější představu o zájmech lze najít u Aristotela v jeho klasifikaci správných a nesprávných forem vlády. Správná forma vlády dbá na společné blaho, nesprávná sleduje jen vlastní prospěch vládnoucích.³⁴ Aristoteles upozorňuje, že lidé v závislosti na své přírodě, dnešním slovníkem politické kultury upřednostňují určitý typ vlády.³⁵ Správné formy jsou monarchie, aristokracie a politea. Dvě první představují obecné blaho, protože představují vládu nejlepších, kteří jsou zároveň zákonodárci, přičemž druhá varianta je výhodnější, protože je méně náchylná k chybám – korigujícím faktorem je větší skupina lidí.³⁶ Při dalším rozšíření aristokracie vzniká politea,³⁷ která paradoxně vzniká spojením demokracie a oligarchie, které sami o sobě představují špatné formy. Stabilita politei je daná tím, že vládne menšina, zvolená většinou na základě zákona a ve prospěch všech a stát se opírá o střední vrstvy.³⁸ Tato varianta je nejbližší liberálnímu pojetí demokracie v současnosti.

Problematika forem vlády a jejich cílů, respektive podstaty společného blaha a způsobu jeho realizace se stala důležitou i pro evropský novověk. V dílech T. Hobbese, J. Locka a J. J. Rousseaua a dalších byly položeny základy dnes existujících modelů demokracie a nepřímo i veřejné správy. Přestože všichni tři

34 ARISTOTELÉS. Politika. S. 97 (1279a).

35 Tamtéž, s. 121 (1288a).

36 Tamtéž, s. 116–117.

37 Tamtéž, s. 117.

38 Tamtéž, s. 143–145.

autoři jsou stoupenci koncepce přirozených práv a teorie smluvního vzniku státu, mají odlišné představy o obecném blahu a podstatě a způsobu generování veřejného zájmu. Tyto modely se následně staly základem pro ideologické koncepce konzervatismu, liberalismu a socialismu. T. Hobbes je stoupencem konzervativního, autoritářsko-byrokratického modelu státu, který je v jeho pojetí absolutní monarchií, v jejímž čele je monarcha opírající se o poradce a úředníky. V postavě monarchy se podle něj oproti jiným variantám optimálně propojuje veřejný a soukromý zájem, neboť monarcha nemůže být bohatým a mocným bez bohatství a síly poddaných. Veřejný zájem, vyjádřený a zajišťovaný elitou garantuje obecné blaho, kterým je především mír a bezpečí, tj. udržení řádu. Dominance elity představované panovníkem a byrokracií se opírá o předpoklad, že „osoby reprezentující stát ... jsou vždy v souladu s nestranností a rozumem“³⁹ a zároveň většina lidí není schopna se věcně a správně rozhodovat, neboť buď neovládají vědu („Vědy jsou malou mocí... a všichni lidé je tudíž neuznávají. Kromě toho je věda vlastní jenom mála lidem a těm jenom o některých věcech. Věda má totiž takovou povahu, že jí mohou porozumět jenom ti lidé, kteří si ji dobře osvojili.“⁴⁰), nebo nemají dostatek zdravého rozumu a nekriticky přejímání cizí zkušenosti.⁴¹ Předpokladem fungování tohoto modelu je udržování hierarchického uspořádání společnosti a poddanské politické kultury, k čemuž Hobbes doporučuje uplatnit některé zásady: nikdo nemá právo se postavit proti státní moci, i kdyby jednala nespravedlivě; stát může mocensky zasahovat do vlastnických práv; je zakázáno spolčování poddaných a vytváření zájmových frakcí v parlamentu nebo společnosti; stát má právo uskutečňovat cenzuru literatury rozvracející stát (její vydávání pouze s komentáři).⁴² Vzhledem k tomu, že Hobbesův model byl reakcí na občanskou válku, v dalším období směřoval v důsledku tlaku zdola k akceptování sdružování občanů do politických stran a zájmových skupin, k rozšíření volebního práva s nepřímou volbou nebo nerovným volebním právem, vytvoření systému brzd a protiváh při současném zachování dominantní pozice elity.

Druhý zmíněný autor J. Locke, je stoupencem liberálního modelu státu, který má eliminovat rizika zneužití moci některými jedinci se specifickými zájmy nebo jedinci nepřemýšlejícími o obecném dobru.⁴³ Tento model vzniká jako reakce na pokusy panovníka obnovit absolutní monarchii po anglické revoluci. Důraz zde není jen na politickou společnost, ale na politickou čili občanskou společnost, která vzniká tím, že se každý vzdá své výkonné moci a odstoupí ji veřejnosti.⁴⁴ Účelem vlády se stává zachování vlastnictví, pod kterým se rozumí život, svoboda a jmění. A právě ochrana vlastnictví v jejich souhrnu představuje obecné dobro.⁴⁵ Pojistkou proti zneužití moci a garancí realizace daného cíle, jako předpokladu stability společnosti, je dělba moci. J. Locke rozlišuje moc legislativní, exekutivní a federální, přičemž zřízení legislativy je prvním a základním aktem společnosti, který umožňuje, že nikdo nemůže být podroben moci druhého bez svého souhlasu a zároveň se podrobují rozhodnutí většiny.⁴⁶ Oddělení zákonodárné a výkonné moci je zárukou toho, že se nikdo nemůže vyvázat z poslušnosti zákonům nebo přizpůsobit zákon i v jeho přípravě a i provádění svému vlastnímu soukromému prospěchu a tím docílit zájmu odlišného od ostatního společenství.⁴⁷ Je potřebné zdůraznit, že J. Locke nežil v iluzích, že i přes oddělení moci nemůže dojít ke zneužití moci, proto hovoří o dalších pojistkách. Pokud moc překračuje své kompetence, lidé mají právo ji vyměnit - legislativa může odvolat exekutivu a lidé legislativu v stanovených obdobích nebo při vyzvání. Jestliže je tomu bráněno silou, nebo jsou porušována přirozená práva lidí – je ohroženo jejich vlastnictví a svobody, lidé mají právo použít sílu proti síle,⁴⁸ ale jediné tehdy když není možné se odvolat k zákonu a pokud se to týká většiny nebo porušení ohrožují všechny.⁴⁹ V tomto smyslu je oprávněná i revoluce, která bývá výsledkem až dlouhodobého porušování práv

39 HOBBS, T. *Leviathan, aneb Látka, forma a moc státu církevního a politického*. S. 292–293.

40 Tamtéž, s. 127.

41 Tamtéž, s. 339–340.

42 Tamtéž, s. 124–127, 206–212, 339–340.

43 LOCKE, J. *Druhé pojednání o vládě*. S. 103.

44 Tamtéž, s. 80.

45 Tamtéž, s. 78, 84, 105.

46 Tamtéž, s. 85–86.

47 Tamtéž, s. 115.

48 Tamtéž, s. 121–122.

49 Tamtéž, s. 152–153, 159.

lidí. Daný koncept ve svém dalším vývoji směřuje k vytváření prostoru pro aktivitu občanů a zároveň je vytvářen sociální stát garantující rovnost šancí, tj. generování pocitu spravedlnosti, což je základní podmínka pro stabilitu systému.

Třetí zmíněný koncept J. J. Rousseaua oproti svým předchůdcům chápe zcela jinak původ a význam soukromého vlastnictví, z čehož vyplývá i odlišný názor na veřejný zájem a funkce státu. Rousseau konstatuje podobně jako jeho předchůdci, že svrchovaná moc nemá jiný účel než obecné blaho a je omezena pouze správně chápaným veřejným prospěchem. Zároveň ale uvádí, že politické moci, ať už to je jedinec nebo skupina, je blaho jednotlivců často zcela cizí⁵⁰. Jeho vysvětlení je poměrně jednoduché - pro zachování a blaho celku i každé jeho části působí obecná vůle, která by měla být i pramenem zákonů. Každá politická společnost se ale skládá z jiných menších společností nejrůznějšího druhu, z nichž každá má své zájmy a zásady a působí na veřejnou vůli. Vzhledem k dané společnosti se může projevat jako vůle obecná a k velké společnosti jako vůle soukromá (a nebezpečná). Proto veřejné rozhodování nemusí být vždy spravedlivé.⁵¹ Obecná vůle sice vždy směřuje k obecnému blahu, nicméně frakce uvnitř společnosti mohou zbavit shromáždění schopnosti se správně rozhodovat, respektive jejich obecná vůle směřuje k jejich dílčímu vlastnímu zájmu.⁵² Z toho vyplývá, že je nutné obecnou vůli poznat a odlišit ji od soukromé vůle. Ideální je situace, aby veřejné vůle souhlasily s obecnou vůlí, nicméně pokud se soukromé zájmy spojí proti zájmu obecnému, ten pak už není zájmem obecným.⁵³

Jednou z příčin odlišnosti zájmů, respektive vzniku soukromého zájmu je podle Rousseaua soukromé vlastnictví. Soukromé vlastnictví vzniká dvojím způsobem, jednak je výsledkem individuální pracovní aktivity a odlišných schopností jedinců⁵⁴, jednak vzniká na základě krádeže půdy, která patřila původně všem⁵⁵. Přičemž druhá varianta je určující pro vznik státu a povahu mechanismů k zajištění stability. Stát proto není neutrální ve vztahu k jedincům a slouží ekonomicky dominujícím skupinám – jejich zájmy se prosazují nerovným uplatňováním práva a manipulací s informacemi. Hovořit v daném případě o obecném zájmu a spravedlnosti není na místě. Změna situace je možná, pokud vláda

1. bude předcházet krajnostem v majetkové nerovnosti, nikoliv však odnětím bohatství jeho majitelům, ale tím, že odejme všem prostředky k jeho hromadění,⁵⁶
2. zajistí veřejnou výchovu občanů – naučí je, aby se na sebe samé nedívali jinak než jako na součást národního celku,
3. bude pečovat o veřejné potřeby, kam patří i zajištění vlastnického práva⁵⁷ a péče o veřejné statky, které tvoří hlavní zdroj státních příjmů.⁵⁸

Rousseau na rozdíl od svých předchůdců neoperuje s veřejným zájmem, nýbrž se společným zájmem a obecnou vůlí. Každý jedinec, jako člověk může mít podle něj zvláštní vůli, jež odporuje nebo jej odlišná od vůle obecné. Jeho zvláštní zájem může být zcela jiný než je zájem společný a může být k respektování obecné vůle donucen, což znamená, že každý je nucen být svobodný. Přičemž podle Rousseaua bez shody v zájmech nemůže existovat žádná společnost, neboť společnost může být řízena jedině na podkladě tohoto společného zájmu. Rousseau k tomu podotýká, že je sice možné, aby se vůle soukromníka shodla v nějakém bodě s vůlí obecnou, ale je skutečně nemožné, aby tato shoda byla trvalá a stálá.⁵⁹ Rousseau navíc dělá rozdíl mezi vůlí všech a vůlí obecnou. Obecná vůle přihlíží jen k zájmu společnému. Vůle všech přihlíží k zájmu soukromému a je souhrnem jednotlivých vůlí. Jinými slovy,

50 ROUSSEAU J. J. Rozpravy. S. 172–173.

51 Tamtéž, s. 175–176.

52 Tamtéž, s. 178.

53 ROUSSEAU J. J. Rozpravy. S. 184–185.

54 Tamtéž, s. 124–5.

55 Tamtéž, s. 115.

56 Tamtéž, s. 192.

57 Tamtéž, s. 196.

58 Tamtéž, s. 204.

59 Tamtéž, s. 235.

veřejný zájem coby výsledek hlasování dosažený v podmínkách manipulace a existence dílčích politických organizací není obecným zájmem. Obecného zájmu lze dosáhnout, pokud odečteme-li od těchto vůlí vzájemně se rušící zájmy, a jako úhrn rozdílů zůstane vůle obecná.⁶⁰ Rousseau není optimistou ani vůči řadovým občanům a klade otázku: „Jak se bude vyjadřovat v okamžiku potřeby? Jak slepý dav, který často neví, co chce, protože zřídka ví, co je k jeho dobru... Sám od sebe chce lid dobro, ale sám od sebe je vždy nevidí... Soukromníci vidí dobro, ale zavrhnou ho, veřejnost chce dobro, ale nevidí jej. Je třeba veřejnost naučit, aby poznala, co chce.“⁶¹ K tomu slouží zákonodárce. Tento model směřuje v následujícím období ke komunistické diktatuře, druhou, zatím nerealizovanou možností je či by mohla být deliberativní demokracie, která ovšem předpokládá kompetentní občany.

1.1.5 Politická kultura a funkčnost systému

Posledním faktorem, který výrazně ovlivňuje fungování veřejné správy a tvoří rámce a možný protipól prosazovanému ideologicko-metodologickému konceptu, je politická kultura. To, že hodnoty (včetně ideologií) v podobě tradic a zvyklostí ovlivňují vývoj, zvažovali teoretici již v 18. století (Ch. L. Montesquieu). Ve 20. století je tento fenomén spojován s politickou kulturou a americkými politology G. A. Almondem a S. Verbou. Nicméně tento termín se objevuje v analýzách politiky již ve 20. letech 20. století. Na našem území tuto problematiku studoval E. Chalupný a praktického využití našel i v sociologických pracích E. Beneše, věnovaných aktuálním analýzám politických problémů.

Politická kultura je dnes většinou pojímána jako systém víry, symbolů, hodnot, které určují situaci, ve které se uskutečňuje politická činnost, či jako model postojů jedince k systému, což odpovídá liberálnímu (empiricko-analytickému) přístupu. Východiskem pro klasifikaci politické kultury je v daném případě vztah jedinců k politickému systému, typ jejich orientace na systém. Almond a Verba rozlišovali tři úrovně této orientace: vědomou, citovou a hodnotovou. Z hlediska vztahu jedinců k politickému systému rozlišili tři typy politické kultury – účastnickou (participační), politickou kulturu podřízenosti a „lokální (parochiální)“⁶² politickou kulturu. E. Beneš a řada dalších autorů chápou politickou kulturu šířeji, jako model chování subjektů v politice. To umožňuje brát do úvahy skupinové vzorce chování, které jsou pro politiku typické, a zároveň zohledňovat fakt, že politická kultura „předurčuje“ historické nastavení politické organizace společnosti, z čehož vyplývá, že nelze mechanicky přenášet cizí vzory v očekávání identických výsledků. V tomto smyslu tvoří politická kultura rámec rozhodování a zároveň i síto prosazení určitého ideologického konceptu. Pokud ten neodpovídá tradiční politické kultuře, nemá naději se prosadit, a když se prosadí, jeho stoupenci mají zásadní problémy s jeho udržením. Jeho prosazení může být zprostředkováno charizmatikou osobností, která se stane symbolem alternativy a může krátkodobě překrýt tradiční hodnoty.

Úvahy o politické kultuře z počátku 20. století měly často spekulativní charakter – operovalo se významem krajiny či jazyka na chování subjektů, historickými příklady, v současnosti se opírají o statistiky, získané průzkumy veřejného mínění zaměřené na vztah k politickému systému nebo klíčové hodnoty důležité z hlediska politické stability společnosti. To nejen zvěrohodňuje závěry, ale navíc umožňuje situaci v duchu přístupů empiricko-analytické školy i operacionalizovat, tj. aktivně se snažit politickou kulturu ovlivňovat. Politická kultura na rozdíl od veřejného mínění nicméně představuje dlouhodobé existující stereotypy chování, které jsou založeny v historické zkušenosti subjektu, který představuje komunitu lidí. Jinými slovy, je zde inerce, která brání inovacím, byť kultura z hlediska významu slova představuje kultivaci.

Stabilita politického systému je tak vzájemnou historickou interakcí kultury (stereotypů chování a myšlení) a institucí, reagující na změny vnějšího prostředí. Z toho vyplývá, že, zaprvé, razantní změny jed-

60 Tamtéž, s. 238–239.

61 Tamtéž, s. 248.

62 Ve Velkém sociologickém slovníku se tento třetí typ nazývá „farskou“ kulturou, přestože termín parochiální nemá pouze význam „vztahující se ke kostelu“, ale i „lokální vláda“, resp. „omezený“. Viz Velký sociologický slovník. S. 552–554.

noho nebo druhého faktoru zpravidla vedou k nestabilitě a za druhé, nereagování na vnější změny může vyvolat kolaps nejen politického systému, ale krizi řady institucí na území daného státu. Pokud vyjdeme z výše uvedených modelů demokracie a jim odpovídajícímu nastavení veřejné správy, úspěšné prosazení toho nebo jiného modelu je podmíněno právě kvalitou politické kultury. Jeho institucionální podoba bývá výsledkem specifické zkušenosti konkrétního subjektu a zároveň to je i výsledek dlouhodobých procesů vzájemného přizpůsobování institucí a kultury měnícím se vnějším poměrům (technologickým, kulturním, ekonomickým, ekologickým atd.). Almond a Verba, jak bylo zmíněno, rozlišují participační, poddanskou a místní politickou kulturu. Participační je typická pro vzdělané vrstvy a moderní společnost, místní pro tradiční společnost, poddanská pro nižší vrstvy modernizující se společnost. Jednotlivé varianty demokracie se liší specifickým mixem těchto komponentů. Podle Almonda a Verby je demokracie mixem participační a poddanské kultury, za což byli vystaveni kritice zleva.

Na problém neadekvátnosti politické kultury institucionálnímu zakotvení moderní demokratické společnosti a/nebo problému adaptace na rychlé změny (ne vždy funkční) vnějšího prostředí naráží česká společnost již několik desetiletí, respektive od začátku 20. století. Jedna ze sociologických analýz české společnosti z 20. let 20. století E. Beneše, začíná stížností: „Nemáme politické kultury. Je žalno a stydno vážnému člověku při pohledu na náš veřejný život, při pohledu na to rozdrásané, zpustošené, nekulturní, mrzkými vášněmi a špinavými malichernými zájmečky ovládané naše prostředí“.⁶³ Za příčiny tohoto neutěšeného stavu považoval E. Beneš:

- existenci polodemokracie, kde je vláda lidu zprostředkovávaná politickými stranami a politickým stranictvím,⁶⁴
- nedostatek skutečně silných politických osobností,
- neexistenci pevných politických tradic,
- diskontinuitu politického života,
- nedostatek politické výchovy.⁶⁵

Tyto faktory přetrvávají i další desetiletí zejména v důsledku již zmíněných revolučních změn podporovaných zvnějšku. E. Beneš se nicméně nezastavuje jen na výčtu příčin, ale charakterizuje i jejich následky, respektive dopady na společnost:

- a) V každé politické straně existuje tvůrčí aktivní menšina, jež vládne a má vždy z práce větší prospěch, nejčastěji ke svým cílům ostatních členů jen využívá, snažíc se je udržet tu a tam jim hozenou výhodou“.
- b) V politice převládá stranický přístup. Přesvědčení straníka se neopírá o znalosti, nýbrž je citové, a proto se o své přesvědčení bojí. V důsledku toho je nekritický ke své straně, kterou má rád a na které je zájmově závislý. V zájmu strany je rovněž ochoten použít libovolné prostředky – včetně podvodu a lži.
- c) Široký prostor za dané situace mají demagogové, křiklouni, bezohlední, v prostředcích nevybíraví pracovníci, kteří hrají na pudech a citech mas a v politických stranách se prosazují a vytvářejí specifický typ politického stranictví.
- d) Subjektivismus se nezastaví ani před vědou, která by měla být primárně objektivní. Stranickým zájmům se podřizuje výchova vědeckého dorostu, personální politika ve vědeckých institucích a vědecká kritika.
- e) Tisk se stává nástrojem stranického boje. Je praxe přinášet před rozhodujícími politickými střety, například hlasováním či volbami, klamnou informaci, která se sice následně vyvrátí, avšak cíle je již dosaženo.

63 BENEŠ, E. Povaha politického stranictví. S. 3.

64 Tamtéž, s. 6.

65 Tamtéž, s. 3.

- f) Společenský život se stává surovějším, poměry vedou k demoralizaci a ztrátě mravů a k ubíjení talentů. Personální politika má stranický charakter, neuskutečňuje se na základě schopností, ale věrnosti straně. Strana využívá služeb vynikajících lidí, pokud to odpovídá jejím zájmům. Jestliže ale stranu nepodporují, staví se do cesty jejich odborné kariéry a snaží se je omezovat i hmotně.
- g) Širokým vrstvám se zdá veškerá veřejná práce, všechny snahy, všechny ideály jako předstírané, vymyšlené a pokrytecké. „Lidové vrstvy ztrácejí víru v pravdu, ctnost i čest“ a přestávají politickým stranám věřit.⁶⁶

Pokud jsme výše uvedli, že Benešem identifikované příčiny problémů fungování politické sféry přetrvávají, můžeme si položit otázku, zda přetrvávají i jejich dopady na společnost. Pro vyjasnění si lze zformulovat dvě konkrétní otázky:

1. Jaké jsou převažující hodnoty české populace, které lze považovat za typické pro českou politickou kulturu a do jaké míry umožňují fungování demokracie?
2. Lze hovořit o opakování negativních tendencí ve vývoji české společnosti?

Kontinuální průzkumy veřejného mínění, uskutečňované v průběhu posledních 20 let, umožňují definovat základní hodnoty, ze kterých vychází česká populace.

Tabulka 2: Hodnotové orientace české populace v roce 1992,⁶⁷ 1998⁶⁸ a 1999, 2011, 2013

	1992 ano	1998 ano	1999 ano	2002 ano	2011 ano (ne)	2013 ano (ne)
1. Stát nemá jednotlivce omezovat, má jen vytvářet podmínky pro uplatnění jeho práv a svobod.	86	81	79	83	69* (22)	75* (21)
2. Stát má lidem zabezpečit jen nutné životní minimum, jinak se každý musí postarat sám.	41	43	46	44	13** (24)	11** (22)
3. Mělo by být zaručeno, aby každý, kdo chce pracovat, dostal práci.	86	85	89	79	60 (18)	71 (17)
4. Hlavním úkolem vlády je řešit otázky nezaměstnanosti a sociálních jistot občanů.	72	79	81	76		
5. Stát by měl usměrňovat rozvoj hospodářství.	80		80	83	42 (24)	41 (28)
6. To, co společnost vyprodukuje, musí být rozděleno tak, aby nebyly příliš velké rozdíly mezi bohatými a chudými.	60	58	56	53	23*** (27)	27*** (34)
7. Co nejvíce státního vlastnictví by mělo přejít do soukromých rukou.	57	x	35	34	29 (37)	29 (43)
8. Podílet se na rozvoji demokracie ve společnosti.	70	x	x	x		
9. Mít možnost ovlivňovat záležitosti jiných lidí.	26	x	x	x		
10. Podílet se na zlepšování života v obci.	85	x	x	x		
11. Lidé potřebují tvrdou ruku.	50	53	x	x		
12. Obyčejný člověk se nemá plést do politiky.	32	39	x	x		
13. Prostí lidé jsou schopni sami řídit a spravovat své záležitosti.	48	55	x	x		
14. Pro lidi je důležitější mít se dobře než být svobodný.	31	45	x	x		
15. Člověk má brát ohledy pouze na sebe.	23	30	x	x		
16. Všichni lidé mají mít stejná práva.	92	94				

* Přeformulováno: Lidem by mělo být dáno co nejvíce svobody v jednání.

** Přeformulováno: O svoji sociální situaci se mají občané postarat sami.

*** Přeformulováno: To, co společnost vyprodukuje, by mělo být dále přerozděleno tak, aby měli nakonec všichni přibližně stejně.

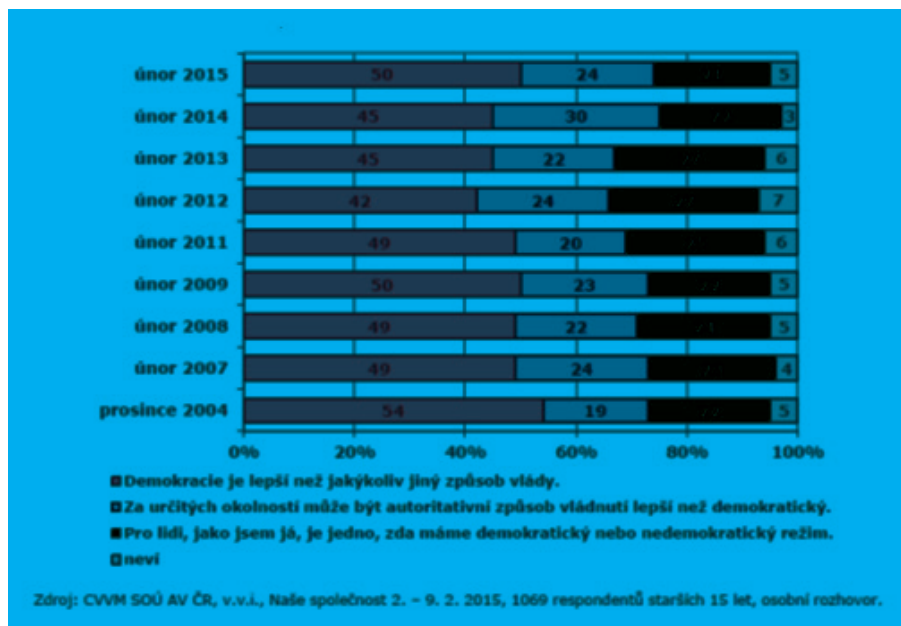
66 BENEŠ, E. Povaha politického stranictví.

67 Volby 92. Souhrnná zpráva. IVVM. Únor 1993.

68 Volební rok 1998. Sekundární analýza volebních výsledků. S. 126.

Tyto hodnoty většinou odpovídají modernímu liberalismu nebo modernímu západnímu socialismu, které kladou důraz na individuální svobodu (otázky 1, 14, 16,) a zároveň i sociální stát (otázky 3, 4, 5). Za rámci těchto ideologií jsou však odpovědi na otázky 5, 6, 7, které odpovídají spíše radikální verzi socialismu, zejména odpovědi na modifikované otázky z let 2011 a 2013. Tento rozpor se projevuje i v názorech na demokracii. Z jedné strany je důraz na účast na politice (otázky 8, 10, 12), ze strany druhé okolo 50 % odpovědí ukazuje na nedůvěru ve vlastní síly (otázky 11, 13). Toto dilema se udržuje i po roce 2000 – demokracii považuje za lepší než jiné varianty jen 50 % respondentů.

Tabulka 3: Postoj k demokratickému režimu – podíl občanů souhlasících s výroky (časové srovnání v %)



Zdroj: CVVM pd150312a

Co lze zároveň hodnotit jako pozitivní, je fakt, že po roce 2004 roste počet lidí spokojených s fungováním demokracie.

Tabulka 4: Spokojenost s fungováním demokracie v ČR (časové srovnání v %)

	12/04	02/07	02/08	02/09	02/10	02/11	02/12	02/13	02/14	10/14	02/15
rozhodně spokojen	1	4	4	6	4	8	5	1	6	7	6
spíše spokojen	39	46	44	42	39	43	38	32	42	41	49
spíše nespokojen	48	34	37	35	38	35	37	45	34	35	32
rozhodně nespokojen	7	11	13	13	15	11	16	18	15	12	9
spokojen/nespokojen	40/55	50/45	48/50	48/48	43/53	51/46	43/53	33/63	48/49	48/47	55/41

Poznámka: Dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“.

Zdroj: CVVM pd150312b

Dále lze považovat za pozitivní to, že veřejnost racionálně oceňuje své schopnosti, respektive míru své kompetence při řešení politických problémů - o významných místních otázkách by měli rozhodovat občané, o významných zákonech a významných mezinárodních smlouvách politici. Odpověď na kompetence v oblasti řešení celospolečenských otázek je společnost rozdělena, podobně jako v názoru na demokracii.

Tabulka 5: Kdo by měl rozhodovat v následujících případech? (v %)

	2010 občané/ politici	2011 občané/ politici	2012 občané/ politici	2013 občané/ politici	2014 občané/ politici	2015 občané/ politici
o významných místních otázkách	81/15	85/12	83/14	84/13	85/13	83/14
o významných celospolečenských otázkách	53/41	54/42	58/38	59/36	56/40	54/41
o významných zákonech	19/76	32/64	30/65	33/62	28/69	25/71
o významných mezinárodních smlouvách	9/86	13/83	21/75	19/75	14/82	13/83

Pozn.: V roce 2010 byla otázka položena bez adjektiva „významný“ u všech položek. Rozdíly v četnostech u meziročního srovnání 2010–2011 tak mohou být způsobeny touto změnou a nelze je jednoznačně přičítat pouze posunům v názorech občanů.

Dopočet do 100 % tvoří odpovědi „nevím“.

Zdroj: CVVM pd150310

I přes důvěru v demokracii veřejnost nicméně nevěří ve své většině politikům, kteří by podle výše uvedeného průzkumu měli rozhodovat o smlouvách, zákonech a celospolečenských otázkách. Výjimku tvoří obecní zastupitelstvo a starostové, kteří by měli spolurozhodovat s občany, respektive dělat to, co občané chtějí.

Tabulka 6: Důvěra obyvatel ústavním činitelům (%) – časové srovnání

DŮVĚRA	XII/14	I/15	II/15	III/15	IV/15	V/15	VI/15	IX/15	X/15	XI/15	XII/15
Prezident	34	44	44	47	47	46	45	55	51	56	59
Vláda	44	47	49	45	46	44	45	46	43	46	44
Poslanecká sněmovna	29	37	36	32	34	34	33	35	31	34	35
Senát	30	35	35	33	35	34	33	36	32	34	33
Krajské zastupitelstvo	40	46	45	45	44	43	41	46	43	42	45
Obecní zastupitelstvo	62	63	66	66	64	62	59	64	61	61	61
Starosta	62	62	65	64	63	62	60	64	61	63	64
Hejtman	38	42	42	42	41	38	38	42	39	41	40

Pozn.: Hodnoty v tabulce jsou součtem odpovědí „rozhodně důvěřuje“ a „spíše nedůvěřuje“. Dopočet do 100 % tvoří odpovědi „spíše nedůvěřuje“ a „rozhodně nedůvěřuje“ a odpověď „nevím“.

Zdroj: CVVM pd150415

Důvodem nedůvěry v politiky a politiku je to, že rozhodování politiků je nejvíce spojováno či ovlivněno korupcí, lobbistickými skupinami, medií a voliči vlastní strany a minimální vliv mají občané.

Tabulka 7: Mínění o vlivu institucí a skupin obyvatel na rozhodování politiků – časové srovnání (průměrné hodnocení)

	1/02	6/03	6/05	3/07	3/08	3/09	3/10	3/11	3/12	3/13	3/15
Úplatky a korupce	2,78	2,67	2,56	2,50	2,39	2,35	2,32	2,29	2,14	2,23	2,43
Zájmové skupiny a lobby	2,82	3,29	3,24	3,02	2,84	2,97	2,99	2,77	2,97	2,72	2,92
Média	3,59	3,57	3,59	3,57	3,97	3,82	3,76	3,56	3,80	3,77	3,53
Voliči vlastní strany	-	3,51	3,87	3,82	3,90	3,96	3,96	3,84	4,12	4,09	3,92
Odbory	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,33
Stávky a demonstrace	3,80	4,02	4,30	4,54	4,17	4,15	3,91	3,77	4,30	4,58	4,35
Průzkumy veřejného mínění	4,35	4,26	4,33	4,35	4,34	4,31	4,22	4,18	4,46	4,45	4,39
Vědci a odborníci	-	-	-	-	4,33	4,25	4,54	4,24	4,57	4,46	4,48
Sociální sítě	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,53
Církev	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,80
Občané	4,90	4,71	4,91	4,90	5,04	4,93	4,94	4,77	5,22	5,09	4,80

Pozn.: Čím nižší číslo, tím větší vliv na rozhodování politiků je veřejností přisuzován dané položce. Do analýzy nebyly zahrnuty odpovědi „nevím“.

Zdroj: CVVM Pd150325

Příčinou nespolehlivosti politiků jsou podle veřejného mínění motivy jejich angažovanosti v politice – mají především zájem na získání majetku a moci a za méně důležité považují pomoci řešit problémy ve společnosti.

Tabulka 8: Důležitost důvodů, proč se lidé zapojují do politického života – časové srovnání

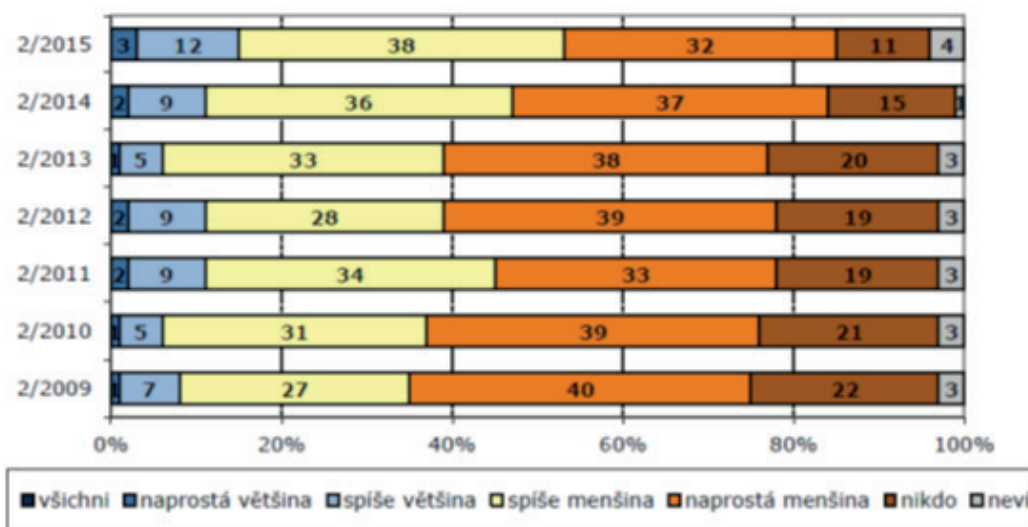
	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	RD	SD	RD	SD	RD	SD	RD	SD	RD	SD	RD	SD
Získat majetek	53	30	60	29	61	30	60	31	53	33	51	34
Získat moc	51	34	59	30	58	32	61	31	52	35	51	36
Osobně vyniknout	45	40	50	37	51	41	49	42	45	42	45	43
Mít možnost ovlivňovat veřejné záležitosti	36	52	36	52	36	46	41	45	42	47	39	50
Prosadit zájmy své politické strany	40	43	38	47	38	47	41	45	38	45	36	47
Prosadit zájmy spřízněné skupiny	33	48	34	46	34	48	39	44	36	48	32	53
Prosadit svou představu o ideálním uspořádání společnosti	20	40	18	40	15	39	17	40	22	42	21	46
Pomoci řešit problémy ve společnosti	16	47	11	42	10	38	10	43	17	48	17	47

Pozn.: Procenta v řádku. RD = rozhodně důležité; SD = spíše důležité.

Zdroj: CVVM pv 151002b

Druhým důvodem je podle veřejnosti nezájem většiny politiků naslouchat lidem, což ukazuje na propast, která existuje mezi politiky a veřejností. Alarmující je, že od ekonomické krize 2008 víra v ochotu politiků naslouchat stoupla z 8 % na 15 %, tj. jen 15 % dotázaných se domnívá, že většina politiků jim naslouchá.

Graf 1: Kolik politiků se zajímá o to, co si myslí obyčejní lidé?



Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, v.v.i., Naše společnost 2. – 9. 2. 2015, 1069 respondentů starších 15 let, osobní rozhovor.

Zdroj: CVVM pd 150312^a

Třetím obecným důvodem nedůvěry v politiky je kvalita jejich politické kultury – jak mezi sebou jednají, jak na veřejnosti vystupují a jak informují o problémech. Výjimku v negativním hodnocení představují opět představitelé krajských a místních samospráv, kde převládají kladná hodnocení nad negativními. Převaha negativních hodnocení se dlouhodobě týká nejen členů vlád a parlamentu, ale i politiků vládních a opozičních politických stran, jinými slovy celé politické reprezentace. Výjimku zatím tvořila ANO, jako nová strana na české politické scéně. Pokud i ta spadne do průměru, a existující kausy tomu nahrávají, vzniká i u nás podobně jako v řadě západních zemí prostor pro populistické politické strany a zásadní kritiky systému.

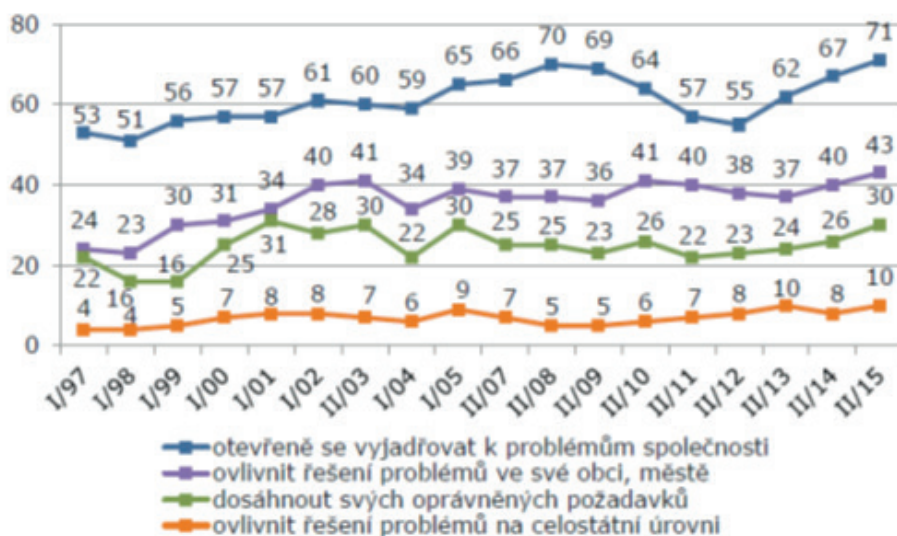
Tabulka 9: Politická kultura veřejně činných lidí – časové srovnání (v %)

	3/05	3/07	3/08	3/09	3/10	3/11	3/12	3/13	3/14	3/15
	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
členové vlády	28/66	24/71	16/83	22/75	42/54	29/68	18/81	18/79	41/52	41/56
poslanci	14/82	12/85	8/91	11/85	9/89	17/81	11/86	12/86	23/72	23/73
senátoři	26/58	29/60	24/69	29/61	20/72	31/59	26/66	25/67	34/56	35/55
představitelé krajských samospráv	37/25	39/23	37/29	42/32	33/44	41/38	34/43	36/44	37/37	41/36
představitelé místních samospráv	56/26	59/26	57/28	58/30	51/37	60/30	52/36	57/34	56/32	62/28
politici ANO	-	-	-	-	-	-	-	-	59/27	53/37
politici ČSSD	23/70	32/62	25/70	32/61	26/67	35/55	34/58	39/52	47/43	43/49
politici KDU-ČSL	26/64	29/62	24/69	23/68	22/66	28/52	24/56	27/53	37/47	38/49
politici KSČM	29/58	34/56	30/61	35/54	24/65	30/55	32/55	33/55	36/50	33/53
politici ODS	35/56	30/64	18/79	20/74	19/75	22/70	18/76	13/79	17/74	20/70
politici TOP 09	-	-	-	-	33/50	33/58	25/67	23/67	29/62	25/65
politici ÚPD	-	-	-	-	-	-	-	-	44/36	21/65

Pozn.: Dopočet do 100 % tvoří odpovědi „nevím“.

Zdroj: CVVM pd 150401

Poslední graf ukazuje na propast, která vzniká mezi zájmy občanů a reálnou politikou. Nelze jednoznačně považovat za negativní to, že veřejnost poukazuje na fakt, že nemůže ovlivnit řešení problémů na celostátní úrovni, protože tuto oblast podle tabulky č. 5 obhospodařují politici. Zarážející je, že veřejnost má stejný pocit i při rostoucí pozitivní tendenci na úrovni obcí a měst. Za zásadně negativní lze považovat fakt, že se nedomnívá, že může v existujícím systému dosáhnout řešení svých oprávněných požadavků. Jediným pozitivem vyplývajícím z grafu je, že lidé se mohou podle odpovědí k problémům otevřeně vyjadřovat.

Graf 2: Možnosti občanů ovlivňovat veřejnou sféru v časovém srovnání (v %)

Pozn.: Uveden podíl součtu odpovědí „rozhodně ano“ a „spíše ano“.

Zdroj: CVVM pd150312b

Pokud shrneme výsledky průzkumů z listopadového vývoje a porovnáme ho se závěry E. Beneše, je zjevné, že přetrvávající příčiny problémů vyvolávají podobné efekty. Přestože výsledky průzkumy

ukazují postupné zlepšování, z údajů je v celé řadě případů vidět přetrvávání negativních tendencí. A je otázkou, zda je možné vývoj zlomit jen vnitřními silami. Navíc vnější prostředí není podobně jako několikrát v minulosti příznivé. Míra nerovnosti ve světě je podle OECD na úrovni roku 1820⁶⁹ a v řadě západních zemí se projevují elementy nástupu 2. fáze krize z roku 2008.⁷⁰ To se dříve nebo později může projevit přes provázanost sítí i u nás, což může přispět jak k pozitivním změnám a tak k prohloubení negativních tendencí.

1.2 Politická kultura

1.2.1 Vymezení pojmu politická kultura

Vymezit tento pro někoho zdánlivě jednoduchý a hojně užívaný pojem je velmi komplikované. Vymezením pojmu politická kultura se zabývá mnoho odborníků jak zahraničních, tak tuzemských. Dle tvrzení Davida J. Elkinse a Richarda E. B. Simeona lze hovořit o politické kultuře jako o jednom z „nejpopulárnějších a nejsvůdnějších konceptů v politologii, který je také ale jedním z nejkontroverznějších a nejzmatenějších“. Český politolog Marek Skovajsa ve své knize přirovnal bádání o politické kultuře k jakési mlhovině. Při studii politické kultury často využíváme informace z jiných vědních disciplín, a to zejména ze sociologie, psychologie a historie.

Pojem politika chápeme jako správu věcí veřejných, která se zabývá řízením státu a umění vládnout. Kulturu chápeme jako společenské dění, kterého se zúčastňujeme tím, že navštěvujeme různé společenské akce jako je například návštěva divadla, avšak i tento pojem má v politologii svůj specifický význam, zejména v historickém formování našeho státu, kde různé historicko-politické události dopomohly k politickému systému tak jak ho známe dnes. Jak zásadní a důležitá je právě kultura, a jak nám pomáhá pochopit politický vývoj daného státu, touto otázkou se také budeme zabývat. „Tvrzení, že na kultuře záleží, se od 90. let ozývá stále častěji z nejrůznějších stran a koutů politické vědy i dalších společenskovědních oborů. (...) Přesvědčení, že na kultuře v tomto smyslu záleží, od svých zastánců vyžaduje, aby ukázali, jak kultura obohacuje společenskovědní poznání, kde je činí důkladnějším a úplnějším, kde umožňuje hlubší proniknutí do zkoumaných problémů než přístupy alternativní a kde je využitelná alespoň jakožto vhodný doplněk a pomůcka poznání založeného primárně na jiných než kulturních předpokladech. Kolem těchto a různých dalších s nimi souvisejících otázek se točí dnes již velmi rozsáhlá debata, jejíž účastníci se snaží buď prokázat, nebo vyvrátit názor, že kultura představuje ničím nenahraditelný klíč k hlubšímu poznání sociální reality a jako takové jí je třeba věnovat veškerou tímto předpokladem odůvodněnou pozornost a vědeckou energii.“⁷¹ Američtí antropologové Alfred L. Kroeber a Clyde Kluckhohn rozdělili šest hlavních definic kultury:

- deskriptivní, zdůrazňující výčet složek kultury,
- historické, zaměřené na tradici a mezigenerační sociální přenos,
- normativní, zaměřené buď na pravidla a způsoby chování, nebo na hodnoty a ideály a jimi utvářené chování,
- psychologické, zdůrazňující roli kultury jako formy přizpůsobení prostředí a nástroje řešení problému,
- strukturální, zaměřené na kulturu jakožto uspořádaný celek nebo vzorec,

69 Global income equality now back at 1820s levels: OECD. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://phys.org/news/2014-10-global-income-equality-1820s-oecd.html>

70 RICHTER, W. Now It's Even Worse Than it Was When Lehman Collapsed, But It's "Contained". [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://wolfstreet.com/2016/02/26/distress-ratio-bonds-spirals-into-financial-crisis-conditions-lehman/>

71 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 15.

- genetické, zaměřené na charakter kultury jakožto artefaktu nebo produktu lidské činnosti.⁷²

Obsahové vymezení politické kultury bylo poprvé použito Gabrielem Almondem v roce 1956, později ho podrobněji vysvětlil se svým kolegou Siedneym Verbou v díle *The Civic Culture*. Podle autorů „pod pojmem politická kultura rozumíme především politickou orientaci, postoj vůči politickému systému a jeho jednotlivým částem, uvědomování si vlastní role v tomto systému. Stejně tak jak hovoříme o politické kultuře, můžeme hovořit o kultuře ekonomické či náboženské. Politická kultura je souborem orientací směrem k sociálním objektům a procesům“.⁷³

Politolog Lucian W. Pye, který navazuje na Gabriela Almonda a Siedneyho Verbu, definuje politickou kulturu s ohledem na politický vývoj dané země. „Pojem politické kultury předpokládá, že postoje, pocity a poznání, které informují a řídí politické chování v každé společnosti, nejsou jen náhoda, ale představují souvislé vzory, které do sebe zapadají a vzájemně se posilují“, „pojem politické kultury předpokládá, že každý jedinec ve svém vlastním historickém kontextu se musí začlenit do komunity svého lidu, která je založená na znalostech a pocitech o politice dané komunity. To znamená, že politická kultura je pro společnost omezená, má pevnou strukturu faktorů zakládajících se na dynamice psychologie. Každá generace musí dodržet politiku té předchozí generace, to znamená dodržovat zákony, které upravují rozvoj osobnosti jedince a obecnou kulturu společnosti.“⁷⁴ Autor klade velký důraz na historickou kulturu člověka, kde jistý vzorec kulturního chování očekává stejnou podobu veřejného života a politického procesu u další generace.

Podle českého politologa Jiřího Pehe je politická kultura ve „skutečnosti politologický termín, je to určitá typologie způsobu, kterým funguje politický systém jako celek. To znamená, jak na obsahové úrovni, tak na znakové úrovni. Politickým systémem se nemíní jen politické instituce, politici, ale i jakým způsobem fungují občané v politice, jakým způsobem se chovají, obecně politicky“.⁷⁵ Tím reaguje na neznalost médií a politiků ohledně politické kultury, kterou zaměňují za politické chování politiků.

Definice ohledně pojmu politické kultury je mnoho, a každý odborník na toto téma má svou vlastní, se kterou se ztotožňuje, důležité však je, že politická kultura nám napomáhá k pochopení politické reality, a tím pádem pochopit samotnou politickou vědu.

1.2.2 Hlavní přístupy k politické kultuře

K nezákladnějšímu rozlišení přístupů k politické kultuře patří objektivistický a rozumějící přístup. Objektivistický přístup ke kultuře zaujímá postoj, že jedinec by se měl oprostít od svých osobních názorů. „Když např. objektivistický přístup vysvětluje politickou aktivitu občanů, za jednu z příčin může považovat participační politické orientace, které politicky aktivní jednotlivci vykazují ve vyšší míře než průměr populace. Tyto orientace však nejsou tím, co by si jednotlivci uvědomovali jako motiv svého jednání. Podobně vysvětluje-li tento přístup jednání konkrétního politického vůdce např. autoritářským typem jeho osobnosti, pak rysy tohoto osobního typu opět není možné považovat za subjektivní motivy jeho jednání.“⁷⁶ Objektivistický přístup smysl kultury zjednodušuje, naopak rozumějící přístup jej provádí „a usiluje o hluboké proniknutí do kultury chápané jako bohatě strukturovaný soubor sociálních významů“.⁷⁷ Rozdíl mezi těmito přístupy je v jejich vysvětlování a využívání, kde se makropřístup zabývá vztahy mezi kulturou individuálně, představuje hlavní směr při bádání o politické kultuře, naopak mikropřístup sleduje jedince, kde jejich chování ovlivňuje kultura, tento přístup je v bádání o politické kultuře zastoupen nejméně.

Kromě dvou hlavních přístupů k politické kultuře nesmíme opomenout třetí přístup, a to konfigurační přístup, ten je založen na zkušenostech a znalostech historického vývoje, a vyskytuje se hned u několika

72 Tamtéž, s. 33.

73 ALMOND, G. – VERBA, S. *The Civic Culture*. S. 12.

74 PYE, L. W. – VERBA, S. *Political Culture and Political Development*. S. 7.

75 Přednáška ze scheinfeldského setkání českých intelektuálů z 26. 10. 1997. [online] cit. 27. 3. 2016. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/clanky/1997/politicka-kultura-v-ceske-republice/?searchterm=politick%C3%BD>

76 SKOVAJSA, M. *Politická kultura*. S. 34.

77 Tamtéž, s. 36.

společenskovedních oborů. Tento přístup chápe kulturu holisticky, a kromě hodnot, postojů a orientace vysvětluje kulturu pomocí sociálních vztahů, institucí a zvyků.

1.2.3 Faktory ovlivňující politickou kulturu

Politická kultura se v průběhu času mění, důvodem je působení mnoha krátkodobých a dlouhodobých faktorů. Pokud chceme definovat politickou kulturu nějaké země, musíme vždy vzít v úvahu politické, geografické, ekonomické či společenské poměry námi zkoumané země. Faktory rozlišujeme na vnitřní a vnější. „Vnitřní faktory jsou determinovány řadou prvků, které můžeme do politické kultury zahrnout. Patří k nim city, zájmy, hodnoty, způsob myšlení, znalosti. Stálost těchto faktorů se promítá do stability chování. Opakovatelnost chování je kromě vnitřních faktorů podmíněná i vnějšími faktory.“⁷⁸ Nyní si ujasníme nejdůležitější faktory, které ovlivňují politickou kulturu.

K nejdůležitějšímu vnějšímu faktoru patří bez pochyb geopolitická situace země. Geopolitika vysvětluje vlivy geografických faktorů na politiku a historii lidstva. Jednotlivé národy se ve svém mezinárodním vystupování odlišují, důvodem je velikost státního území, geografická poloha státu nebo počet obyvatelstva. Jinak se chová malý stát, který se spíše podřizuje větším státům, jelikož často bývá slabším státem, nežli větší stát, který kromě území má i větší množství ozbrojených sil. Odlišnou kulturu můžeme nalézt u národů, které žijí v odlehlých oblastech, kde je množství obyvatelstva menší, než u států které jsou svým početným obyvatelstvem a strategickým umístěním ve vlivné pozici.

Významným faktorem je náboženství. Každé náboženství nahlíží na morálku odlišně, a tím významně ovlivňuje přístup k politickým otázkám. Důležitým faktorem, který ovlivňuje politickou kulturu, je i ekonomická aktivita. Čeští politologové Vladimír Prorok a Aleš Lisa ve své knize Politologie, hovoří o politické kultuře agrární a industriální. „Pro první typ kultury je charakteristická orientace na kolektivismus, autoritarismus, nižší sociální mobilita, paternalismus, pro druhý naopak individualismus, demokraticismus, vysoká sociální mobilita, kult spotřeby. Pochopitelně, že i tyto vlastnosti jsou modifikovány konkrétní situací jednotlivých národů. Tyto rozdíly mohou vést i k preferenci různých vlastností, které by měl mít vůdce. Agrární kultura vzhledem k charakteru zemědělské práce preferuje fyzicky zdatného člověka spíše než kultura industriální, která preferuje intelektuála.“⁷⁹ Tyto hodnotové orientace mohou ovlivnit volební preference lidí. Ekonomické faktory patří k nejdůležitějším při zkoumání politické kultury. Tyto faktory jsou nestálé, mění se velmi rychle. Neblahá ekonomická situace pomáhá k větší politické aktivitě osob, kterých se ekonomická situace nejvíce dotýká, především se jedná o méně vzdělané a chudší obyvatelstvo.

Dalším faktorem je sociální struktura a její proměny. Každá sociální skupina má odlišné společenské postavení, které ovlivňuje její vztah k politice. „Diskriminace v politice se obvykle zakládá na diskriminaci v oblasti práva. Lidé, kteří nemají právo volit, nemohou být ani voleni a nemohou zaujímat žádná rozhodující místa v politicko-mocenských institucích. Velmi výrazně se to projevuje v systémech, kde volby jsou nahrazovány nomenklaturním vybíráním funkcionářů. Minority nemají pozice v úřadech, v institucích, které rozhodují, tudíž nemají ani podíl na politické moci.“⁸⁰ Zejména méně vzdělané a chudší obyvatelstvo inklinuje k levici vyžadující razantnější změny způsobeny ideologicky orientovanou politikou. Vyšší vrstvy volí spíše pravici, která pro ně znamená udržení právního řádu a záruku osobní a majetkové svobody. Rozdíly v politickém chování lze rozlišovat podle věku či pohlaví. „U mládeže lze očekávat v podmínkách stability spíše politickou pasivitu, naopak v podmínkách nestability se tato vrstva bude radikalizovat“⁸¹, velká politická aktivita u mladší generace v České republice byla zaznamenána v první přímé volbě prezidenta v roce 2013, kde Karel Schwarzenberg vhodně zvoleným marketingem dokázal zapůsobit na mladší generaci. „Na druhé straně senioři budou sice politicky pravděpodobně aktivní, avšak v případě zásadní nespokojenosti nebudou vystupovat radikálně. Rozdíly lze nalézt i mezi ženami a muži. Ženy jsou obecně konzervativnější než muži, ale zároveň častěji

78 PROROK, V. Tvorba rozhodování a analýza v politice. S. 60.

79 PROROK, V. – LISA, A. Politologie. S. 189.

80 PECKA, E. Sociologie politiky. S. 117.

81 PROROK, V. Tvorba rozhodování a analýza v politice. S. 66.

odmítají použití násilí v politice.⁸² Sociální struktura závisí na ekonomické situaci země, z tohoto důvodu se často v závislosti na aktuálních ekonomických podmínkách mění.

Tyto faktory společně formulují politickou kulturu dané země. Při zkoumání politické kultury nějakého národa, musíme brát v potaz její specifika, která tato kultura získala v důsledku výše uvedených faktorů, dále se vždy musíme zabývat aktuální situací národa, jelikož politická kultura se neustále dynamicky proměňuje. Mnohé zde uvedené faktory jsou relevantní i při formování politické kultury České republiky.

1.2.4 Západní tradice zkoumání politické kultury

Tušení o politické kultuře a jejím významu začali mít lidé už v dobách, kdy se začala vyvíjet politika. Základy můžeme najít v antických dílech, kde jde o postoje a hodnoty, které ovlivňují politické chování jedince. Podle Gabriela Almonda byla politická kultura jedním z předních témat antické literatury. „Souvislost strukturálních a performančních charakteristik společnosti s postoji, hodnotami, politickou socializací a politickým chováním jejich členů zmiňují v analytických nebo aforistických formulacích Platón, Aristotelés, Machiavelli.“⁸³ I další velcí myslitelé dřívějších dob věnovali velkou pozornost politice např. Niccoló Machiavelli, Charles Louis de Montesquie či Jean Jacques Rousseau, kteří upozorňovali na vliv politické kultury na podobu politického systému. Osvícenství a liberální teorie politického vývoje v 17. až 19. století byly dobou pro teorie politické kultury a politické socializace, zejména ideologie marxismu a teorie elit.⁸⁴

Značný vliv na politickou kulturu měla sociologie. Nejvýznamněji ovlivnil výzkum politické kultury německý sociolog Max Weber. Typy Weberovy politické autority jsou subjektivními kategoriemi, které vycházejí z rozdílů mezi jednotlivými politickými systémy či typologie politických stran, které jsou založené na subjektivních důvodech členů stran. Následovníkem Maxe Webera byl americký sociolog Talcott Patersons, který v konceptu sociálních orientací pojednává o kognitivních, afektivních a hodnotících typech orientace. Právě jeho práce významně ovlivnila Gabriela Almonda a Sidneyho Verbu v jejich díle věnovaném politické kultuře „The Civic Culture“. Právě toto dílo se stalo zcela přelomovým v oblasti politické kultury, přineslo ucelenou konceptualizaci politické kultury.⁸⁵

Dílo Gabriela A. Almonda a Sidneyho Verby

V roce 1956 vychází článek pod názvem „Comparative Political Systems“, který publikoval americký politolog Gabriel Almond, kde poprvé představuje pojem politická kultura a uvádí zde první konceptualizaci. Almond reaguje na existující posuzování politických systémů např. na základě politických odlišností. Uvádí, že takovéto hodnocení je nedostatečné z důvodu nezahrnutí behaviorálních prvků a sociologických poznatků.⁸⁶ V úsilí o rozlišení politických systémů přináší nový rys, a to orientaci k politickému jednání. Právě orientaci považuje za jeden ze základních faktorů. „Do těchto faktorů, jež jsou trojího typu: kognitivní, afektivní a hodnotící, je podle Almonda politický systém zasazen, protože orientace tvoří soubor významů a účelů, které propůjčují smysl jednání politických aktérů, politická orientace jednotlivců po sečtení na celosystémové úrovni utváří specifický vzorec, který určitým způsobem politický systém ovlivňuje. Tento vzorec představuje politickou kulturu daného politického systému. Každý politický systém se podle Almonda vyznačuje svou vlastní orientací k politickému jednání, které určují rovněž pro něj typická jednání a role.“⁸⁷ V tomto článku Almond rozlišuje čtyři typy politické kultury.

Prvním je angloamerická politická kultura. Politické systému jsou podle Almonda homogenní a pragmatické. „Její příslušníci se ve vysoké míře shodují na politických cílech a prostředcích. Pro tuto kulturu

82 Tamtéž.

83 VAJDOVÁ, Z. Politická kultura – teoretický koncept a výzkum. S. 339.

84 VAJDOVÁ, Z. Politická kultura – teoretický koncept a výzkum. S. 339; ALMOND, G. The Intellectual History of the Civic Culture Concept. S. 2–8.

85 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 74.

86 ALMOND, G. Comparative Political Systems. S. 392.

87 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 75.

je charakteristická atmosféra trhu, experimentu a hry.⁸⁸ Další je kontinentální politická kultura, která je fragmentarizovaná. Historické události těchto politických systémů způsobily, že zde přežívají starší kultury, které v politickém systému získávají formu politických subkultur. Almond v článku určuje tři základní subkultury, které najdeme v evropských společnostech: preindustriální subkultura (např. křesťanští lidovci), subkultura starších středních tříd (např. konzervativci a liberálové), a industriální subkultura (např. socialisté a komunisté). Kontinentální politické systémy jsou nestabilní, jelikož zde častěji dochází k převzetí moci jedincem.⁸⁹ Třetí je totalitní politická kultura, která je svou částečnou homogenitou podobná angloamerické, ale té je zde docíleno tlakem a donucováním. Poslední typ politické kultury je preindustriální, je to politická kultura zemí, které procházejí určitou modernizací ovlivněnou politickými kulturami jiných zemí, zejména západní.⁹⁰

Tento článek vnesl do vymezení pojmu politická kultura jasnost a ucelenost, proto o něm hovoříme jako o přelomovém díle. Klasifikace politických kultur se stala směrem pro rozlišení politických systémů 50. let 20. století. Almondově první klasifikaci bylo vytýkáno její opírání se o strukturální rysy politických systémů a chybějící analýza. Tyto výtky se Almond pokusil eliminovat společně se Sidney Verbou v knize „The Civic Culture.“⁹¹

Knih „The Civic Culture“ (vydaná 1963) je komparativní studie o politických kulturách pěti států. Je to podrobnější analýza politické kultury, o které Almond psal ve svém článku „Comparative Political Systems“. V knize provádí mezinárodní komparace Spojených států amerických, Velké Británie, Německa, Itálie a Mexika na základě sběru dat, dotazníků a statistik. Autoři provedli důkladnou analýzu politických kultur těchto států včetně jejich komparace.⁹²

Knih byla původně zamýšlena jako příspěvek k empirické teorii demokracie, k poznání podmínek stability demokratického systému. Autoři tak reagovali na nedávné politické změny ve světě, „jednak kolaps demokracie v řadě evropských zemí, zejména ve výmarském Německu v meziválečné době, jednak rychlá až překotná politická modernizace v čerstvě nezávislých zemích Třetího světa. Tyto politické změny přirozeně vyvolaly řadu otázek týkajících se možnosti zavedení stabilní demokracie jak v bývalých totalitních státech v Evropě, tak v nových státech jinde.“⁹³ Různá vysvětlení, která měla odůvodnit selhání demokracie v evropských zemích, byla zaznamenána ve studiích o „národním charakteru“, které byly populární ve 40. letech 20. století před zavedením pojmu politická kultura do politické vědy. Tyto přístupy byly často omezené a problematické. Z toho důvodu se Almond a Verba pokusili vysvětlit trvanlivost či proměnlivost politických režimů na vyšší metodologické a teoretické úrovni s využitím kulturních faktorů.⁹⁴ Vycházeli z díla Talcotta Parsonse o behaviorismu, který byl v té době velmi populární.

Autoři při novém vymezení politické kultury vycházeli z behaviorálního směru, kde ji definovali jako „specifické rozdělení vzorců orientací k politickým objektům u příslušníků národa.“⁹⁵ Na této definici, která je upravenou verzí z Almondova článku, jsou politické orientace kognitivní (znalosti a názory o politickém systému, a jeho aktérech), afektivní (postoje a mínění o politickém systému a jeho aktérech) a hodnotící (úsudky a názory o politických objektech).⁹⁶ Určení orientací je stejné, mění se pouze skutečnost, že orientace nejsou vztaženy k politickému jednání, ale k politickým objektům.

Politické objekty jsou čtyři, prvním je politický systém jako celek, tudíž stát a národ. Úplným opakem je jednotlivec jako politický aktér, občan a volič, tedy já jakožto jedinec. Dalšími typy jsou vstupové (input) a výstupové (output) objekty – ty se rozlišují podle toho, jestli je jejich funkcí přijímat požadavky

88 Tamtéž.

89 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 75–76.

90 Tamtéž, s. 76.

91 Tamtéž.

92 SKOVAJSA, M. „Klasická koncepce politické kultury v díle Gabriela A. Almonda“. S. 6–7.

93 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 77.

94 Tamtéž, s. 78.

95 ALMOND, G. – VERBA, S. The Civic Culture. S. 13.

96 Tamtéž, s. 13–14.

od společnosti na provedení politického rozhodnutí a předávat je politickému systému, nebo politická rozhodnutí přijatá systémem ve společnosti uskutečňovat.⁹⁷ Vstupové a výstupové objekty se dají dále rozlišovat na základě jejich struktury, specifikou rolí a jejich nositelů či samotné vládní politiky a rozhodování.⁹⁸ Ke klasifikaci politické kultury je nutné zjistit, jaké orientace k jednotlivým typům politických objektů zaujímá jedinec. Podle existence či neexistence politických orientací k různým typům politických objektů rozlišujeme tři základní typy politické kultury.

Parochiální politická kultura se vyznačuje absencí jasných orientací k politickým objektům, což může být dáno nízkým stupněm sociálněpolitického vývoje společnosti, a z toho důvodu se zde vlastní politický systém neutvořil, nebo socializací jedince, jehož zaměření zůstává na nepolitické struktury. Tuto kulturu můžeme nalézt např. v tradičních afrických společenstvích, nebo na okraji politických systémů. „Parochiální jedinec postrádá jasné vědomí o politickém systému a jeho složkách, není k němu poután žádnými nebo jen slabými afektivními vazbami. (...) Necítí vůči systému žádné závazky, na druhou stranu od nich nic neočekává. Má pouze orientaci k bezprostředně se ho týkajícím strukturám jeho malého soukromého světa.“⁹⁹

Poddanská politická kultura se charakterizuje orientací na politický systém v celku a jeho výstupovou složku. Jedinec má „kognitivní, afektivní i hodnotící vazby k systému spolu s dobře vyvinutou schopností přijímat podmínky vycházející z jeho institucí a reagovat na ně“.¹⁰⁰ Chybí mu však orientace na tu složku politického systému, skrz kterou může působit na činnost politického systému. Tento typ politické kultury je charakteristický pro absolutistický a post-absolutistický stát, kde je obyvatelstvo k politické moci pasivní a vůči němuž má závislé postavení.¹⁰¹

Participační politická kultura se orientuje na politický systém v celku a na jeho výstupovou složku. Lidé se orientují na politické objekty, skrz které mohou ovlivňovat politický systém, nikoliv jen pasivně přijímat jeho výstupy. V politickém procesu je role jedince aktivní, jeho vazba k politickému systému je jednoznačně definována. Politická aktivita jedince patří k základnímu bodu demokracie.¹⁰²

Tyto tři typy politických kultur jsou teoretickým ideálem, ale jen málokdy se v jednom státě vyskytuje jen jeden typ. Participační politická kultura na vyšší úrovni vzniká pouze za předpokladu, že se u ní vyskytnou prvky poddanské a parochiální kultury, tedy vývojově nižší.

Toto třídění tří politických kultur podle Almonda a Verby je akceptováno, ale dle některých odborníků neodráží fenomény dnešní doby jako je rozladěnost a vyčerpání z politiky. Autoři Martina Klicperová-Baker, Ivo K. Feierabend a další rozšířili politickou kulturu o čtvrtý typ, a to alienační politickou kulturu. „Je poměrně moderním jevem, je to kultura těch členů společnosti, kteří zavrhnou politický systém anebo nějakou jeho část. (...) Jsou cyničtí, zklamaní, politikou unavení, přetrvává v nich pocit špíny, zla a korupce z politických praktik. Aby však člověk mohl být odcizený či apatický, musí nejdříve načerpat politické znalosti a poznat to, čím je znechucen či unaven, od čeho se chce odtáhnout. Tato informovanost provinciálnímu člověku zatím ještě chybí, tím se také odcizený člověk liší od provinciálního – ač se jejich výsledné postoje nakonec mohou jevit podobně.“¹⁰³

Pokud chceme výše zmíněné tři typy politické kultury podle Almonda a Verby přizpůsobit realitě, vznikají takzvané systémově smíšené politické kultury, občanská kultura a politické subkultury. U systémově smíšených kultur uvádějí tři kombinace. Parochiálně-poddanské politické kultury typické pro centralizované monarchie, např. některá africká království, absolutistické Prusko a Británie 18. století. Pro poddanský-participační politickou kulturu je charakteristické, že část obyvatelstva je aktivně orien-

97 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 79.

98 VAJDOVÁ, Z. Politická kultura – teoretický koncept a výzkum. S. 340.

99 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 81.

100 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 81.

101 Tamtéž, s. 82.

102 ALMOND, G. – VERBA, S. The Civic Culture. S. 16-18; SKOVAJSA, M. „Klasická koncepce politické kultury v díle Gabriela A. Almonda.“ S. 9–10.

103 KLICPEROVÁ-BAKER, M. – FEIERABEND, I. K. a kol. Demokratická kultura v České republice. S. 21.

tovaná, zatímco druhá část pasivně, např. Francie, Itálie a Německo v 19. a 20. století. Třetí kombinací je parochiálně-participační politická kultura, kde státy trpí vnitřními rozpory z důvodu protichůdnosti požadavků, typické pro modernizující se státy třetího světa.¹⁰⁴

Dalším specifickým typem je občanská kultura, která tvoří základ stabilní demokracie. Vyznačuje se „vyváženou přítomností všech tří kulturních typů, tj. parochiální, poddanské i participační politické kultury“.¹⁰⁵ Dle autorů tedy „občanská kultura je kultura plus něco navíc“.¹⁰⁶ „Toto něco navíc tvoří přiměřená dávka parochiálních a poddanských orientací. Občanský aktivismus v maximální možné intenzitě podle autorů hrozí destabilizací nebo rozbitím politického systému, a má proto být vyvažován orientacemi, jimž odpovídá mimo jiné pocit důvěry ke spoluobčanům nebo nezbytná míra respektu k rozhodnutím státních institucí.“¹⁰⁷

Posledním specifickým typem jsou politické subkultury. Ty vznikají štěpením ve společnosti. Prvním typem subkulturního štěpení je jev, který autoři označili jako subkultury vzhledem k tvorbě politik, která vzniká tak, že společnost má rozdílné orientace ke vstupovým či výstupovým složkám politického systému, tento typ má pozitivní postoj politickému systému. Toto štěpení v době studie autorů měla americká politická kultura a americký systém dvou stran, které jsou typické rozdílností názorů a postojů, přičemž se obě strany respektují. Druhý typ štěpení se vyskytuje v systémově smíšených politických kulturách, které byly popsány výše. „Štěpení zde zasahuje hlouběji do struktury politického života, neboť příslušníci jednotlivých subkultur nesdílejí základní orientace k systému jako takovému“.¹⁰⁸ Podle Almonda a Verby byla Francie typicky rozštěpenou zemí a také některé kontinentální státy Evropy. Rozdíl mezi oběma druhy štěpení je dán rozdílem mezi anglosaskou a kontinentální politickou kulturou.

Ve studii Almonda a Verby bylo zahrnuto pět zemí (Spojené státy americké, Velká Británie, Německo, Itálie, Mexiko). „Do výzkumu byly zahrnuty dvě stabilní anglosaské demokracie, dvě nestabilní demokracie evropské a jedna rozvojová země na statut demokracie aspirující. Výběr byl ovlivněn nejen tím, čím se tyto země od sebe lišily, ale také jejich podobnostmi.“¹⁰⁹ Po dobu jednoho roku (1959-1960) bylo osloveno okolo tisíce respondentů z výše vyjmenovaných zemí, u kterých se zjišťovala znalost politického systému.¹¹⁰ Studie přinesla pět odlišných pohledů na politickou kulturu. K ideálnímu typu občanské kultury se nejvíce přiblížily Spojené státy americké, kde respondenti kladli důraz na hrdost a důvěru v jejich politický systém, toleranci k jiným politickým stranám a přesvědčení, že i jedinec je schopen ovlivnit svou aktivní účastí politický systém. Britská politická kultura měla shodné rysy s americkou, lišila se vyšším výskytem poddanských orientací. Na dostatečné úrovni obou států byly politické znalosti respondentů. Německá politická kultura se vyznačovala jistou mírou odcizení. „Němci také vykazovali značnou míru poddanských orientací k výstupové stránce politického systému a současně velmi nízkou úroveň orientací participačních, zejména slabou občanskou kompetenci a malou intenzitu dobrovolného sdružování“.¹¹¹ Italská politická kultura byla ještě více odcizenější nežli německá. Mexické politické kultuře dali Almond a Verba označení „aspirující“, jelikož zde bylo spojení slabě rozvinutých občanských orientací s vysokou subjektivní občanskou kompetencí a hrdostí na vlastní politický systém.

Po zveřejnění se studie nevyhnula konstruktivní kritice, bylo jí vytýkáno, že pozdější politický vývoj zkoumaných zemí neodpovídal charakterizaci jejich politických kultur nebo chybějící definice demokracie. The Civic Culture je dnes jakousi kultovní záležitostí mezi odborníky, a každý kdo se chce zabývat politickou kulturou, musí tuto knihu znát.

104 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 82–83.

105 SKOVAJSA, M. „Klasická koncepce politické kultury v díle Gabriela A. Almonda.“ S. 11.

106 ALMOND, G. – VERBA, S. The Civic Culture. S. 29.

107 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 83.

108 Tamtéž, s. 84.

109 Tamtéž, s. 88.

110 PECKA, E. Politická kultura v ČR. S. 12.

111 SKOVAJSA, M. Politická kultura. S. 89.

1.2.5 Politická kultura v českých společenských vědách

V českých společenských vědách se politické kultuře nevěnovalo tolik pozornosti jako v mezinárodních studiích tohoto termínu. Důvodem nedostatečného zkoumání je historický vývoj, který byl v průběhu 20. století několikrát narušen vstupem cizích mocností na naše území. Tomuto tématu se budu věnovat v následující kapitole mé práce.

Nežli se v Čechách začalo používat slovní spojení politická kultura, hovořilo se spíše o národní povaze či národním charakteru. Politická kultura byla budována drobnou prací, výchovou a uměním. Právě umění a literatura přispěly v dobách národního obrození k politickému uvědomění českého národa. Tomáš Garrigue Masaryk ve své Světové revoluci z roku 1925 zmiňuje právě práci Josefa Dobrovského, Josefa Jungmanna, Karla Sladkovského a dalších, kteří významně ovlivnili vznik samostatného českého státu roku 1918.¹¹² Prvním českým myslitelem, který začal hovořit o politické kultuře, byl významný český politik a později prezident Edvard Beneš, který roku 1912 ve své knize Stranictví napsal „Nemáme politické kultury. Je žalno a stydno vážnému člověku při pohledu na náš veřejný život, při pohledu na to rozdrásané, zpusťované, nekulturní, mrzkými vášněmi a špinavými, malichernými zájmečky ovládané naše prostředí. Bývají nářky na naši literaturu, umění, vědu – ale v jakém poměru nalézá se k nim náš politický život! Máme přece už své tradice vědecké, umělecké, literární, máme svou kulturu uměleckou, máme to, co se dá už nazvat kulturou vědeckou – ale kde je naše kultura politická? Máme silné osobnosti a zástupce té naší kultury vědecké, literární a umělecké – kolik měli jsme politiků, již by se mohli stavěti po bok oněm nositelů naší kultury v jiných oborech, kde jsou tyto osobnosti zvláště dnes? A zejména možno říci, že máme aspoň částečně kulturní obecnost ve všech oborech ostatních – kde však máme v masách nějaké ponětí o politické kultuře?“¹¹³ Na Masaryka a Beneše navázali myslitelé jako byl např. sociolog Emanuel Chalupný, který byl zastáncem čechoslovakismu, dělil národní povahu na českou, moravskou a slovenskou, zabýval se specifikou Čechů, Němců a Rusů; dále publicista Ferdinand Peroutka, který je považován za nejvýznamnějšího představitele české demokratické žurnalistiky. Všichni výše zmiňovaní kladli důraz na studium národního charakteru, jakožto podstatu porozumění politické orientaci národa českého.

O obnovu výzkumu politické kultury v České republice se zasloužilo několik odborníků z různých vědních oborů, některé jsem již v této práci zmiňovala, politologové Marek Skovajsa, Vladimír Prorok či Jiří Pehe, sociolog Emanuel Pecka, psycholožka Martina Klicperová-Baker.

1.2.6 Vliv politické kultury a role občana ve vztahu k veřejné správě v ČR

Politická kultura je jedním z hlavních mantinelů politického systému. Pokud hovoříme o politickém systému České republiky, máme na mysli období po 1. lednu 1993, i když se začal utvářet již v období listopadových událostí roku 1989. Je velice významná také při utváření veřejné správy, a to jak z pohledu vztahu občana k veřejné správě, tak i přístupu činovníků veřejné správy na všech úrovních k výkonu své činnosti, k veřejnosti, představitelům politických stran a dalších činitelů. Z toho důvodu se jeví zkoumání politické kultury jako důležitý faktor určující kvalitu veřejné správy i její vztah k politice.

Po roce 1989 proběhla rychlá přeměna právního a hospodářského systému do podoby, která odpovídá představám o západním světě. Formální naplnění těchto pravidel je jedna věc, ale mnohem důležitější je praktické chování politického systému.

Otázkou bylo, kdo se ujme vedení vývoje ve svobodném Československu. Hlavní představitelé roku 1989 byli sjednoceni v nově vzniklém politickém hnutí Občanské fórum, které s podporou většiny obyvatel směřovalo k prvním svobodným volbám v květnu roku 1990.¹¹⁴ Politický pragmatismus, který je pro české občany tradiční, se začal projevovat právě v této době ohledně:

112 PECKA, E. Sociologie politiky. S. 41.

113 BENEŠ, E. Povaha politického stranictví. S. 3, převzato z PECKA, E. Sociologie politiky. S. 40.

114 BUREŠ, V. Znalostní management a proces jeho zavádění. S. 235–6.

- nenásilného vyjednávání s komunistickou stranou, která do květnových voleb měla stále své představitele ve vládě,
- v rozhodnutí použití poměrného volebního systému (většinový by znamenal absolutní porážku komunistické strany),
- komunistická strana nebude označena jako strana zločinecká,
- nebo o sporu ohledně nového názvu státu, který od roku 1990 nesl název Česká a Slovenská Federativní Republika, „zlatá střední cesta“, která měla být přijatelná pro Čechy a Slováky.¹¹⁵

První parlamentní volby znamenaly porážku komunistické moci, což rychle obnovilo pluralitu názorů a začaly se formovat nové politické strany, které se v různých otázkách budoucího vývoje svobodného Československa neshodovaly. Tyto neshody byly médií občas prezentovány jako spor mezi prezidentem Václavem Havlem a ministrem financí ve federální vládě Václavem Klausem. Tato interpretace je sice zjednodušující, nicméně postihuje některé aspekty tehdejších sporů, byť ne vždy je nutné je spojovat výlučně s těmito osobami. Důvodem bývá, že obě osobnosti jsou vnímány jako stěžejní v politickém životě v 90. letech 20. století. Počátky jejich neshod byly ovlivněny rozpadem Občanského fóra a vytvořením dvou samostatných politických stran, pravicově orientované Občanské demokratické strany (ODS) v čele s V. Klausem, a spíše středové strany Občanské hnutí (OH), které silně podporoval V. Havel. Vedení OH bylo složeno z osob, které měly názorově blíže k prezidentovi.¹¹⁶ Spor byl vybudován na rozdílných představách ohledně fungování politiky a roli občana v politickém systému.

Hlavním sporným tématem byl odlišný názor na to, co znamená demokratický politický proces, a jakými principy se má politika v demokratickém systému vyvíjet. Názory byly spolu absolutně neslučitelné. Magdalena Hadjiiski spor nazvala jako „spor obou Václavů“, ve kterém se jedná o to, zda by měla v českém prostředí být participativní demokracie nebo opačná demokracie většinová.¹¹⁷

Havel přiřazoval v demokracii a ve státě hlavní roli občanům. Chtěl zapojovat občany do politického dění prostřednictvím občanských iniciativ a organizací. Kladl velký důraz na širokou debatu, silnou kontrolní funkci občanů, která jim měla umožnit aktivně se zapojit do politického procesu, což vnímal jako základní prvek fungujícího demokratického systému. Byl proti silné roli politických stran na rozdíl od V. Klause, který ač nezpochybňoval roli občana v politickém procesu, zastával názor, že právě prostřednictvím politických stran a volbou svých zástupců z řad stran mohou občané uspořádaně vyjadřovat své názory. V. Klaus odmítal silnou občanskou společnost v politickém rozhodování, naopak zastával názor centralizovaných a hierarchizovaných politických stran.

Volby v roce 1992

Spor dvou Václavů byl vyřešen parlamentními volbami roku 1992. Občanské hnutí s podporou prezidenta Havla zcela propadlo. Občanská demokratická strana v čele s lídrem strany Klausem slavila vítězství. ODS získala ve volbách 29,7 % hlasů.¹¹⁸ Popularita Klause byla přičítána jeho názorům ohledně rychlé ekonomické transformace a privatizace státního majetku. Občané dali přednost materialistickému rozměru politiky nežli eticky morálnímu.

Vzniklo mnoho politických stran, hnutí a organizací svobodné s nezávislé občanské společnosti. V českém prostředí se vytvořila široká škála občanských organizací. Občané však prostřednictvím těchto organizací do politického rozhodování nevstupovali, organizace byly spíše zájmové a bez politického přesahu. Jako příklad poslouží rozdělení Československa po volbách roku 1992, kdy si většina českých a slovenských občanů nepřála rozdělení státu, přesto občané pouze pasivně přihlíželi jak úzké skupiny politických elit v čele s V. Klausem a V. Mečiarom rozdělují společný stát proti vůli občanů.¹¹⁹

115 JIČÍNSKÝ, Z. Ke ztroskotání československého federalismu. S. 70.

116 VODIČKA, K. – CABADA, L. Politický systém České republiky. S. 274.

117 HADJIISKI, M. The Failure of the Participatory Democracy in the Czech republic. S. 43–44.

118 ŠANC, D. – CABADA, L. Český stranický systém ve 20. století. S. 137.

119 JIČÍNSKÝ, Z. Krátké zamyšlení o rozdělení po deseti letech. S. 303–4.

Období do roku 1997

Klausova vláda pokračovala v úspěšných ekonomických reformách, díky kterým si udržovala podporu občanů a občané do jejího politického procesu nezasahovali, a to ani z důvodu nedodržování Ústavy ze strany politických elit. Občané byli pasivní a veškerou aktivitu přenechali politickým stranám. V postkomunistické společnosti nadále převládá vnímání občanské společnosti „my“ a „oni“. Sociologické výzkumy v druhé polovině 90. let přinesly přiznání, že „velká část českých občanů je stále přesvědčena o tom, že jejich vlastní možnosti cokoli ovlivnit, případně změnit jsou marginální, nevěří tedy v základní premisy participativní demokracie.“¹²⁰

Několik let po obnově demokracie můžeme vidět návrat partitokracie, která byla typická pro období první republiky a období komunistického režimu, a jejíž významnou součástí je snaha politických stran ovládnout veřejnou správu svými lidmi (zdaleka ne nutně členy strany). Vládní ODS odmítala vést debatu s aktéry z občanské sféry. Příkladem může být odmítání účasti vlády na jednání tripartity (sociálního partnerství) a návrh na úplné vystoupení vlády z tripartity.¹²¹ Český politolog Ladislav Cabada při studování českého politického systému poukázal, že „česká demokracie vykazuje výraznou tendenci k přeměně v partitokracii, která téměř plně ovládla státní správu a také veřejnou správu“.¹²²

Vývoj po roce 1997

Přestože českou politickou scénou otřásly dvě silné korupční aféry, volby v červnu 1998 změnu nepřinesly. Na prvních dvou místech se umístila jako první ČSSD a na místě druhém ODS. Výsledky voleb opět předznamenaly složité vytváření vlády mezi ČSSD a ODS, jehož výsledek je znám jako tzv. Opoziční smlouva. Umožnila vytvoření menšinové vlády tvořené ČSSD, zatímco ODS obsadila pozice předsedů obou komor Parlamentu. Strany se dohodly na vzájemných konzultacích a ODS přislíbila, že během volebního období nevyvolá hlasování o důvěře vládě.¹²³ Ostatní politické strany tuto smlouvu odmítaly, označovaly ji za podvodnou, a pokusily se aktivizovat českou společnost na základě kritiky stavu politiky. Tato kritika byla doplněna výzvami ohledně obnovení participační demokracie, zapojení občanů do rozhodování a k odstoupení hlavních politických představitelů.¹²⁴ Občanská společnost zůstala mimo oblast politického systému, a hlavními aktéry politiky zůstávaly politické strany.

Aktuální situace

Můžeme konstatovat, že se od 90. let po dnešek na podobě českého politického systému a jeho principech nic nezměnilo. Stále se nepodařilo vytvořit silnou občanskou společnost, která by svou aktivitou dokázala ovlivňovat chování politických činitelů. Občané se stále od politického procesu distancují, zpravidla jedinou jejich aktivitou je účast při volbách, která rok od roku klesá, ve většině občanů stále převládá nedůvěra v možnost ovlivnit politický proces.

Politická kultura byla v českém prostředí dlouhodobě utvářena. Její hlavní znaky a podobu lze přičítat komunistickému období, od kterého se prozatím nedostatečně změnila. Snahy prvního prezidenta České republiky V. Havla a lidí okolo něj o zakotvení silné participační demokracie, aktivní účast občanské společnosti na vytváření politického systému a omezení vlivu politických stran ve státě, se postupně ukázaly jako neproveditelné. Politickou kulturu se tedy nepodařilo změnit, a je stále postkomunistickou politickou kulturou. K hlavním znakům polistopadové politické kultury můžeme znovu označit tyto znaky:

- vnímání politických stran jako hlavních aktérů politického procesu (partitokracie),
- občané jsou stále pasivní, aktivní účast v politice či veřejné správě je jen v období voleb,

120 VODIČKA, K. – CABADA, L. Politický systém České republiky. S. 222.

121 VODIČKA, K. – CABADA, L. Politický systém České republiky. S. 236–7.

122 Tamtéž, s. 180.

123 KROUPA, J. Základy politického systému České republiky. S. 64.

124 ŠANC, D. – CABADA, L. Český stranický systém ve 20. století. S. 137.

- negativní vnímání politiky stále přetrvává,
- přetrvává vnímání „My“ a „Oni“,
- přetrvává politický pragmatismus.

Politická kultura se tedy nemění a nebude měnit ze dne na den, utváří se dlouhodobě. Změna je otázkou generací.

1.3 Stabilita, odbornost, nezávislost a apolitičnost veřejné správy

Na veřejnou správu je kladena celá řada požadavků. Patří mezi ně také stabilita, odbornost, nezávislost a apolitičnost. Nad těmito, zdánlivě samozřejmě znějícími pojmy, je vhodné se zamyslet, a analyzovat je, a to jak jeden každý z nich, tak i jejich vzájemné vztahy.

Od veřejné správy se požaduje odbornost, se kterou souvisí její stabilita. Zároveň se však požaduje, aby veřejná správa pružně reagovala na problémy společnosti, jinými slovy, aby odpovídala na společenskou, ovšem řečeno jinými slovy, na politickou poptávku. Na veřejnou správu je tak kladena řada požadavků. O apolitičnosti se hovoří často. Je dobré si uvědomit, že je to však spíše důsledek důrazu na jiné požadavky, jakým jsou právě například odbornost, stabilita (tedy mj. předvídatelnost), či výkonnost, jejichž realizace se dostává do rozporu s přepolitizovaným stavem veřejné správy.

Svědky tohoto neutěšeného stavu jsme byli v minulých dvou dekadách. Nekvalifikovanost, nestabilita, sledování stranických namísto veřejných zájmů byly častými průvodními jevy a také terčem kritiky. Výsledkem je často striktní odmítnutí jakéhokoliv prolnutí politiky a veřejné správy, bez ohledu na reálné vztahy těchto dvou sfér.

Stabilita a odbornost

Získání vědomostí, dovedností a zkušeností potřebných ke kvalifikovanému výkonu určitých funkcí vyžaduje čas, který může (ale ne vždy nutně musí) přesahovat délku jednoho politického cyklu, který se v západním světě ustálil na délce zpravidla 4–5 let. Ale i podstatně kratší doba, například dva roky by mohla znamenat závažné ohrožení profesionality výkonu, kdyby po velkou část cyklu nebyla správa vykonávána dostatečně kvalifikovaně. Z hlediska občana – adresáta, i občana – daňového poplatníka se jeví jako velmi vzdálené optimu dávat z každých čtyř let veřejné správě dva roky na „zapracování“.

Skutečností je, že volání po profesionalizaci (ve smyslu kvality výkonu) veřejné správy vedlo nakonec ve všech rozvinutých demokraciích k požadavku na její stabilitu a obsazování míst dle kritérií odbornosti (resp. i jiných, ale odbornost vždy hraje nezanedbatelnou roli). Snad nejvíce vzdálená stabilitě byla po dlouhou dobu veřejná správa v USA, jejíž personální model byl dáván do opozice k modelům evropským. Ve skutečnosti však za posledních 150 urazil zdejší vývoj notný kus cesty směrem k profesionalizaci a stabilizaci – tj. směrem k modelu evropskému.

Dnes je dokonce i americký systém již výrazně založen na principu konkurzů, zbývají pouhá 3 % procenta míst, která jsou jmenována na základě jiných kritérií, a cílem je zejména umožnit prezidentovi a dalším osobám utvářejícím politiku, aby mohli obsazovat politicky důležitá místa – jak politicky citlivá, tak důležitá z hlediska tvorby politiky – lidmi, kteří jejich politickou linii budou podporovat. Jedná se zejména o následující okruhy osob:

1. „Osoby jmenované prezidentem na základě zákona (členové kabinetu a osoby jim bezprostředně podřízené, soudci, policejní velitelé a prokurátoři Spojených států, velvyslanci a členové různých správních orgánů a komisí).
2. Osoby přicházející do styku s utajovanými skutečnostmi...

3. Osoby jmenované do správních funkcí dočasně. “Tyto osoby velmi významně podporují politické programy nebo se podílejí na tvorbě politické linie.”¹²⁵

Nadto ale lze i na nižších postech přijímat osoby na základě preferencí úřadu, který osloví určitou osobu. Velmi často proto, že je nějak, často právě politicky, spřízněna se stávajícími zaměstnanci či přímo vedením („buddy system“). Nicméně lze konstatovat, že systém obsazování míst ve veřejné správě USA téměř zcela upřednostnil stabilitu a profesionalitu. Zbývá 3 % jsou zcela zanedbatelná co do kvantity.

Je ovšem třeba si zároveň uvědomit, že nejsou zanedbatelná co do kvality – zpravidla se ona 3 % obsazovaná jiným mechanismem týkají nejvyšších, nejexponovanějších či nejcitlivějších (v obou případech i politicky) míst ve veřejné správě. Otázce apolitičnosti se jednoduše nelze vyhnout. Rozhodně stojí za to držet v patrnosti výrok J. S. Milla, že demokracie je kombinací odpovědnosti a profesionality.¹²⁶

Apolitičnost

Vztah veřejné správy a politiky je nepochybně komplikovaný a nejednoznačný. Přinejmenším platí, že veřejná správa je součástí daného politického systému a je politicky utvářena. Samotný základ organizace veřejné správy je dán zpravidla ústavou, která bývá vždy výslednicí dobových politických představ (a tlaků). Při vzniku/tvorbě ústavy nejde jen o nutnost/potřebu ústavu přijmout, ale promítnou do ní i různé politické představy (např. výběr volebního systému, vztah vlády a parlamentu, uspořádání parlamentu, ale právě i veřejné správy). Určité aspekty tohoto vztahu výstižně postihuje István Szikinger na příkladu Maďarska: Maďarskou ústavu nelze „považovat za produkt záměrného institučního inženýrství. Naopak, je tvárná, spíše reflektuje, než aby formovala dynamiku politického vývoje“.¹²⁷

Změny veřejnoprávních předpisů bývají vlivem politiky často účelové, nahodilé. Nicméně ne vždy lze změny přijaté pod tlakem politických okolností automaticky klasifikovat jako špatné. Za všechny může sloužit zanesení přímé volby prezidenta do ústavy V. francouzské republiky. Generál de Gaulle se v roce 1962 rozhodl modifikovat čerstvě přijatou ústavu z roku 1958 a pomocí referenda prosadil přímou volbu prezidenta. Tato změna byla jednoznačně účelová, neboť mu měla zajistit znovuzvolení a pozici nezávislejší na politických stranách. Zároveň tím však byl dotvořen ústavní model, který funguje od roku 1962 doposud – nejdéle fungující politický model ve Francii od francouzské revoluce. Při detailní komparaci bychom podobných příkladů mohli nepochybně nalézt více. V principu jde však o to ukázat na nemožnost paušalizace různých přístupů k regulaci fungování systému ze strany ryze politické sféry.

Prolínání politiky a veřejné správy

Možná zní trochu školometsky ptát se na definici, co je politika? Jedna z definic říká: „Správa věcí veřejných“. A jsme u toho. Oba obory lidské činnosti usilují často o totéž, jen jinak a s jiným cílem. Vyplývá z toho však jednoznačný závěr, že při vzájemné blízkosti obou druhů činnosti se otázce vztahu politiky a veřejné správy se nelze vyhnout. Pokusy zcela očistit veřejnou správu od politiky jsou časté a módní. Do jisté míry i záslužné, pokud jde o negativní vlivy. A ty jsou známé, neboť se o nich nemlčí a vycházejí z negativního statusu politiky v očích veřejnosti.

Zde je potřeba mít trvale na paměti, že politika je nedílným znakem demokratické společnosti. Charakter politiky následně rozhoduje o charakteru společnosti (viz Aronova teorie „primátu politiky“).¹²⁸ Z tzv. trojdimenzionálního pojetí polity vyplývá, že politika rozhoduje o tom, v jakém prostředí se vůbec budou politické aktivity odehrávat (*polity*), tj. jak bude vypadat politický řád. Zcela mimo diskusije skutečnost, že kvalitní veřejná správa může fungovat pouze v demokratickém právním státě. Politika také znamená *politics*, tj. diskusi, politické boje, volby, hlasování a další aktivity, které ve finále rozhodují

125 WILSON, J. Q. Jak se vládne v USA. S. 196.

126 HELD, D. Models of Democracy. S. 87.

127 SZIKINGER, I. Hungary's Pliable Constitution. In: ZIELONKA, J. Democratic Consolidation in Eastern Europe: Volume I. Institutional Engineering. 1. vyd. Oxford, New York: Oxford University Press, 2001, s. 406–430, citováno dle: MLEJNEK, J. a KOLEKTIV. Smíšené volební systémy a většiotvorné modifikace systémů poměrných. Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2010, 188 s. ISBN 978-802-4617-824, s. 65.

128 ARON, R. Demokracie a totalitarismus. S. 15.

o tom, jaká politika se bude realizovat (ve smyslu *policy*) – a zde je opět významné pole pro působnost veřejné správy. Je do velké míry povinna realizovat politická rozhodnutí, a tedy plnit politickou poptávku.

Kdo však formuluje politickou poptávku? Jistě především veřejnost. Nicméně je potřeba si uvědomit, že zde právě hrají nezastupitelnou roli politici a politické strany – což se nerado slyší. Role politických stran v demokracii je předmětem velkých diskusí a nedorozumění, a to nejen mezi občany a v médiích, ale i v rámci odborné veřejnosti. Neoddiskutovatelným faktem však je, že politické strany vznikly ve všech moderních masových demokraciích, jsou tedy jejími průvodními znaky.¹²⁹ Jako funkce politických stran se označují (vybíráme relevantní z hlediska tématu monografie):

- artikulační – artikulují politické požadavky, cíle, prostředky,
- agregační – agregují zájmy,
- mobilizační – mobilizují voliče, a to jak k účasti ve volbách, tak i zájmu o politiku vůbec,
- vzdělávací.

Dále se stala významně diskutovanou otázkou problematika vztahu politických stran k politickému konfliktu. Zatímco starší pojetí vinilo politické strany z rozdmýchávání politických konfliktů a prohlubování politického štěpení, novější pojetí se na strany dívá spíše jako na katalyzátory tohoto již ve společnosti existujícího konfliktu, které umožňují mnohem „bezbolestnější“ přetavení do výsledných politických rozhodnutí, než jakékoliv jiné přístupy. Ve druhém pojetí jsou tedy politické strany uznány za legitimní a nutnou součást politického systému, jejich postavení a role jsou legislativně (dokonce na ústavní úrovni) upraveny, jsou mnohdy spolufinancovány státem atd. Má se za to, že strany reprezentují reálné společenské skupiny s vlastními zájmy.

Politici, potažmo politické strany reagují na signály ze společnosti a snaží se je vtělit do každodenních rozhodnutí – politických i veřejnosprávních. Veřejná správa má působit jako příjemce signálů a reagovat na ně ve službě společnosti. To ovšem z principu vyžaduje opět interakci mezi veřejnou správou a politikou.

Opačný pól by představovala tendence veřejnou správu zcela oddělit od politiky a politických vlivů. Zde je ovšem třeba mít na paměti, že veřejná správa je druhem služby veřejnosti, a nelze ji vykonávat adekvátně, pokud nebude odpovídat potřebám společnosti, jinými slovy, pokud nebude reagovat na podněty o tom, co je společensky žádoucí a užitečné. Příklady ad absurdum nelze zobecňovat, nicméně mohou se stát vhodnou ilustrací, kam až může situace dojít. Z populárně naučné četby lze vyvodit dva příklady, kdy se veřejná správa, emancipovala zcela od politiky, a v důsledku toho také od potřeb společnosti, shodou okolností jsou oba příklady z Velké Británie a oba z vypjatého období druhé světové války.

W. Churchill ve svých válečných pamětech píše, jak zoufale neúspěšná byla snaha vyvést mladé zdravé muže z veřejné správy pro službu v armádě. Britské úřady vyvinuly enormní úsilí ve snaze dokázat naprostou nenahraditelnost jednoho každého muže u kancelářského stolu, zcela bez ohledu na situaci na bojišti. Britská vláda musela svou snahu nakonec vzdát.¹³⁰ Maršál Harris, velitel strategického bombardovacího letectva, opět ve svých válečných pamětech píše, že Británie kupodivu válku vyhrála, i přes urputnou snahu ministerstva letectví, které usilovalo o pravý opak. Popisuje nekonečné peripetie a obstrukce při zavádění nových prvků výzbroje, které končily často objednávkami téhož z USA nebo obcházením oficiálních institucí.¹³¹

129 DAHL, R. O demokracii: průvodce pro občany. S. 119, LIPSET, S. M. 2000. The Indispensability of Political Parties. Journal of Democracy. Vol. 11, No. 1, s. 48–55.

130 CHURCHILL, W. Druhá světová válka. 1. Praha: NLN – Nakladatelství Lidové noviny, 2005, 4158 s. ISBN 80-7106-739-3.

131 HARRIS, A. Bombardéry útočí. Praha: Orbis, 1948, 359 s. Stopami dějin.

Je tedy potřeba si neustále uvědomovat, že politika, přes všechny negativní odsudky, představuje nutnou společenskou aktivitu. Společnost bez politiky je anarchie, případně totalita. A anarchie představuje stav, který Machiavelli, který v renesančních městských státech Itálie stavy anarchie znal, označil za největší politické zlo, a nalézal v protikladu k ní ospravedlnění téměř jakékoliv vlády. Vztaženo k našemu problému, téměř jakákoliv špatná politika je stále ještě v základním principu dobrem. Při veškerých odsudcích na adresu politiky se na to zapomíná. O to zajímavější je si v souvislosti s tím připomenout Aristotelovu myšlenku, kdy zcela jednoznačně označuje politiku za 2. nejvznešenější lidskou aktivitu.¹³² (První je pochopitelně filosofie.)

Proč je politika tak vznešenou aktivitou? Kromě intelektuální a morálních nároků na své aktéry totiž představuje navíc službu obecnému dobru, společnosti, které jsou preferovány před vlastním zájmem. To má totožné s veřejnou správou. Ostatně pro antiku, tedy tu část, která je pro nás inspirující dodnes, což jsou příklady fungování antických demokratických obcí (zejména Athén) je typické, že politika a veřejná správa nebyly vlastně odděleny. Z úhlu našeho zájmu lze zdůraznit tyto znaky:

1. Všechny veřejné funkce byly volené.
 - a. Jasný kontrast s dnešní dobou, kdy některé funkce jsou volené – ty jsou politické, a jiné nevolené – zde jsou jak funkce politické, tak funkce obsazované jinak, nepoliticky. Nevolených funkcí je drtivá většina, čímž se nařaduje demokratický charakter správy společnosti.
2. Veřejné úřady byly obsazovány na jeden rok (bez možnosti znovuzvolení).
 - a. Zde se dostáváme k otázce stability veřejné správy. Jestliže v Athénách před 2500 lety považovali dobu jednoho roku za dostatečnou pro zapracování se a pro řádný výkon funkce, jaká doba je přiměřená dnes? Pokud odmítneme excesy v podobě neutuchajících výměn úředníků, je politický cyklus čtyř let dostatečný pro odborně kvalitní výkon některých funkcí? Případně kterých ano, a kterých ne?
 - b. Jaké to má efekty?
 - i. Snaha předvést ve funkci maximum, v šanci na získání mandátu pro další období.
3. Kandidovat mohl každý občan, a to do jakékoliv funkce. Až moderní pojetí demokracie, které je založené na zastupitelském principu, rozdělilo obyvatele na držitele úřadů a ostatní občany – což by staří Řekové považovali za extrémně nedemokratické.¹³³

Současné systémy veřejné správy jsou tedy vesměs velmi vzdálené antické demokracii, neboť se snaží o silné oddělení veřejné správy a politiky, a tedy o největší vzdálení se ideálu antické demokracie. I při vědomí nedosažitelnosti ideálu je dobré o něm vědět. Ne všechny ovšem usilují o zcela striktní oddělení – zmiňují se například USA a Švýcarsko. Je nutné si uvědomit, že mezi jednotlivými systémy veřejné správy jsou významné rozdíly. To ovšem umožňuje komparativní pohled na problematiku a hledání vhodných inspirací mezi již existujícími systémy.

V USA je rozsah volených funkcí řádově větší než v Evropě, a nově zvolení politici si do funkcí přivádějí zástupy „svých lidí“. Americkému prezidentovi schvaluje kongres jmenování okolo čtyř tisíc úředníků. Přesto si američtí prezidenti zoufají nad tím, jak je administrativa laxní v plnění politických priorit prezidenta. Jinými slovy, potřebovali by vyměnit daleko více lidí, než dnes? V současnosti se jedná o méně než jedno procento zaměstnanců federální exekutivy.¹³⁴ Těžko říci. Americký systém (Francie a Velká Británie jsou pojednány v separátních kapitolách) se vyznačuje dalšími třemi významnými zvláštnostmi:

132 ARISTOTELES. Politika. 1. Július Špaňár. Bratislava: Pravda, 1988, 312 s.

133 HELD, D. Models of Democracy. S. 29.

134 JANDA, K. Výzva demokracie: systém vlády v USA. S. 273.

1. „Politická moc nad byrokracií ... je rozdělena mezi několik institucí... Ve Spojených státech dává Ústava jak prezidentovi, tak Kongresu právo dozoru nad byrokracií. Každý vyšší úředník, ustanovovaný jmenováním, má minimálně dva pány – jednoho ve sféře výkonné moci, druhého ve sféře moci zákonodárné. Často jich má daleko více: koneckonců Kongres není jednotnou organizací, nýbrž souborem výborů, podvýborů a jednotlivců.
2. Většina federálních orgánů se o svou funkci dělí s obdobnými orgány na úrovni jednotlivých států a míst...
3. Správní orgán v této zemi pracuje pod přímou kontrolou veřejnosti a pravděpodobnost, že někdo u soudu jeho pravomoc zpochybní, je větší než téměř kdekoliv jinde.“¹³⁵

Zejména bod 1) se jeví z hlediska našeho tématu jako nesmírně důležitý. Jde zde o to, komu je vlastně veřejná správa odpovědná (pokud vůbec) a kdo nad ní má vykonávat moc (pokud vůbec). Příznačné je, že na toto téma se při tvorbě americké Ústavy strhla ve Sněmovně reprezentantů šestidenní debata, která se opakovala v Senátu, kde rovnost hlasů musel nakonec vyřešit hlas viceprezidenta Johna Adamse.¹³⁶ Právo odvolávat úředníky bylo považováno za zcela stěžejní pro řádný výkon veřejné správy. Uvědomme si, že aktuální stav je v západních demokraciích přesně opačný.

Švýcarsko představuje další zemi, kde je povaha veřejné správy jiná. Kromě počtu volených funkcí je zde také neporovnatelně vyšší počet osob, které veřejnou správu vykonávají jaksi „při zaměstnání“. Nelze přitom tvrdit, že by výkon veřejné správy byl snad nekvalitní či neefektivní.

V souvislosti se Švýcarskem je nutné vyzdvihnout, že zde se ještě ve významné míře zachovala tzv. etika veřejné služby, jak o ní hovoří Giovanni Sartori. Podle něj je jedním, a dokonce jím uváděným prvním důvodem pro nárůst korupce. Jím uváděné důvody jsou:

1. Zánik etiky, především etiky „veřejné služby“.
2. Množství peněz, které se točí kolem politiky. (Sem patří i míra prostředků přerozdělovaných veřejnou správou.)
3. Nesmírně narostly náklady na politickou činnost.¹³⁷

Zejména body 1 a 2 se vztahují i k výkonu veřejné správy. Je zřejmé, že náprava případných problémů je nejen vnitřním úkolem veřejné správy jako takové, ale též politické sféry, která je ovšem zároveň v ohrožení týmiž neduhy a to v míře stejné, ne-li větší. Jako bumerang se zpět vrací otázka politické kultury.

Detailní problematika korupce a dalších nedostatků politiky, případně veřejné správy, leží mimo aktuální zaměření výzkumu. Nicméně zcela v zorném úhlu se nachází otázka vztahu politiky a veřejné správy. Zde stojíme před úkolem jak očistit, případně udržet „čistotu“ výkonu veřejné správy, což je do velké míry úkol politický. Nicméně nelze si nepovšimnout faktu, že v případě extrémně personálně stabilní veřejné správy je úkol jejího očištění touto stabilitou nesmírně komplikován.

Zatímco politici bývají nuceni k odstoupení z důvodů malé angažovanosti pro věc svých voličů nebo někdy i ze zcela neurčitých podezření z korupce, jsou zaměstnanci veřejné správy personálně mnohem lépe „fortifikováni“. Na politiky se nahlíží z perspektivy „presumpce viny“. Předpokládá se, že jeho pokušení korupcí je vyšší, že jeho tendence se zapojit do nelegální činnosti jsou silnější, a že politikům jen prospívá, jsou-li ve funkcích jen dočasně a po jednom nebo maximálně několika volebních obdobích odcházejí. Jako by zde erudice, zkušenosti, personální kontakty byly mnohem méně důležité. Naopak za stěžejní se považují argumenty, že dlouhodobé angažmá ve vysokých mocenských funkcích posiluje propojení politiků s různými zájmovými skupinami i jednotlivci a je zcela ke škodě kvality jejich činnosti z hlediska občana.

135 WILSON, J. Q. Jak se vládne v USA. S. 191–192.

136 Tamtéž, s. 192.

137 SARTORI, G. Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. S. 152.

Aparát veřejné správy se naopak těší velké míře stability a jistoty. Nevýkonnost či nevstřícnost (nebo naopak „vstřícnost“ vůči určitým subjektům) i další nectnosti je však mohou postihnout v obdobné míře jako politiky, a zdaleka ne všechny problémy je možné adekvátně řešit vnitřními i vnějšími kontrolními mechanismy. Není nijak odvážné tvrdit, že případy odhalené a odsouzené korupce ve veřejné správě jsou stejně jako v politice jen špičkou ledovce, přesto se u úředníků klade důraz na stabilitu, dlouhodobé setrvávání ve funkcích, neboť obavy ze získávání a upevňování „nevhodných“ kontaktů jsou zcela mizivé ve srovnání s politiky. Lze shrnout, že zatímco v politice často platí „presumpce viny“ a pád je prostě „riziko povolání“, u veřejné správy platí „presumpce nevin“ – nutno říci, že i se všemi negativními důsledky. Zavádění jistých manažerských přístupů, jak jsou známy například z reformy veřejné správy ve Velké Británii, může být jednou z možností, jak skloubit odbornost a kvalitu se zodpovědností za výkon funkce.

Ovšem dosavadní založení státní služby ve Velké Británii na meritním systému, neznamena automaticky všelék. Kritici poukazují na fakt, že přestože bývala označována za „výrazného nositele demokratičnosti britského systému, realita prokázala, že se jedná o prvek, který se ve skutečnosti prakticky zcela vymyká demokratické kontrole a má svůj vlastní život“.¹³⁸

V souvislosti s tím bývá obhajován kariérní systém státní služby, který by měl být méně závislý na politické moci,¹³⁹ ale například v Rakousku, kde je tento systém zaveden, navzdory němu nebylo možné zabránit vzniku tzv. partitokracie, spočívající mj. v provázanosti veřejné správy s politickými stranami, kdy bylo politicky organizováno 33 % voličské populace.¹⁴⁰ V důsledku uplatňování tzv. principu proporcionality, který je typický pro typy tzv. konsociační demokracie, nejsou proporcčně přidělovány pouze mandáty, nýbrž také posty na nižších administrativních úrovních (a to včetně míst v průmyslových podnicích a bankách).¹⁴¹ Nejmarkantnějším příkladem vlády stran neboli partitokracie byla Itálie za I. republiky (1945-1993).¹⁴² Zakonzervování jak politických tak byrokratických elit, faktická nemožnost jejich obměny, vedla k hluboké krizi italského politického systému. Vedou se diskuse o partitokratických tendencích za I. Československé republiky.

Vlastnosti úředníků

J. Q. Wilson jmenuje čtyři okolnosti týkající se zaměstnanců úřadů, které mají vliv na výkon veřejné správy:

1. politická ideologie (vliv na to, jak bude vykládáno právo),
2. charakter lidí (vliv na to, jak se veřejná správa chová navenek),
3. odborná způsobilost (efektivita výkonu),
4. stranická příslušnost.¹⁴³

Původní americký systém jmenování na základě politických úvah (patronage) se stal předmětem jak kritiky (snaha zvýšit odbornou úroveň veřejné správy), tak i obhajoby (potřeba administrativy opřít se při výkonu politických rozhodnutí o loajální úředníky). V průběhu času výzkumy ukázaly, že chování úředníků je závislé na čtyřech faktorech:

1. „způsob, jakým jsou přijímáni a odměňováni;
2. jejich osobní vlastnosti, např. jejich sociální původ, ekonomické postavení a politické postoje;

138 DVOŘÁKOVÁ, V. Komparace politických systémů: Základní modely demokratických systémů. S. 23.

139 TRYKAR, L. Služební poměr státních zaměstnanců. S. 18.

140 KLÍMA, M. Volby a politické strany v moderních demokraciích. S. 22.

141 ŘÍCHOVÁ, B. Komparace politických systémů. II. S. 149–150.

142 Partitokracie znamená, že „strany se stávají rozhodujícím zdrojem distribuce mocenských prostředků i materiálních statků s patřičným klientelismem a orientací na bezprostřední skupinové a korporativní zájmy“. ŘÍCHOVÁ, B. Komparace politických systémů : Západoevropské politické systémy. S. 76.

143 WILSON, J. Q. Jak se vládne v USA. S. 192.

3. povaha práce, kterou konají;
4. meze, které jsou správním orgánům, v nichž působí, kladeny zvnějšku, tedy ze strany politických nadřízených, zákonodárců, zájmových skupin a žurnalistů¹⁴⁴.

Opětovně stojí za pozornost, že ve dvou případech jsou zmíněny politické důvody.

Z hlediska politické orientace se názory řadových zaměstnanců veřejné správy v USA v zásadě neliší od zbytku populace.¹⁴⁵ Vyšší úředníci se však od zbytku populace ve svých názorech i původu liší. Zastávají v průměru výrazně liberálnější (v americkém slova smyslu)¹⁴⁶ postoje, než je americký průměr. Zároveň se ukazují rozdíly mezi zaměstnanci různých úřadů, a je tedy nasnadě otázka, zdali funkce formuje postoje nebo zda tyto funkce přímo vyhledávají lidé s určitými názory. Pravděpodobně zde působí oba faktory.¹⁴⁷ Výzkumy se prokázalo jako legitimní zobecnění, že míra, v níž politické postoje určují chování v úřadu, narůstá spolu s důležitostí postu, možností volnosti rozhodování a přesnosti/vágnosti výtčených úkolů a postupů.¹⁴⁸ Navíc se ukazuje, na průzkumech provedených ve Švédsku, že političtí aktivisté mohou pronikat dovnitř veřejné správy, čímž získávají nadstandardní vliv na tvorbu politiky.¹⁴⁹

Stabilita veřejné správy versus stabilita politického systému

Pokud porovnááme různé systémy veřejné správy, nemůže nám uniknout skutečnost, že jak USA, tak Švýcarsko patří mezi stabilní politické systémy/demokracie. Z toho důvodu nemusí veřejná správa plnit roli stabilizátoru politického systému, který zajišťuje kontinuitu v bouřích politické diskontinuity. Tuto funkci mohla veřejná správa sehrávat v zemích jako je třeba Francie, která jak známo prošla za posledních 220 let pěti republikami, dvěma císařstvími, dvěma monarchiemi. Kritici rádi poukazují na fakt, že navzdory oficiálním deklaracím Francie osciluje mezi demokratickými tendencemi a přichylností k autoritativním formám vlády. Vystřídala obě varianty, a znalci tvrdí, že aktuální poloprezidentský systém v sobě vlastně optimálně slučuje demokratické a monarchické prvky – i za tímto důvodem lze hledat jeho v novodobých dějinách Francie neobvyklou stabilitu. Obdobně lze oceňovat stabilizační efekt fungující byrokracie v době německé Výmarské republiky.

Nestabilních demokracií byla a je celá řada, například meziválečné období jich bylo plné. Důsledkem je nedůvěra v demokracii, politiku a zejména v politické strany.

Jedním ze způsobů, jak zajistit stabilitu demokratickým politickým systémům, které mají zejména v heterogenních společnostech tendenci upadat do sebedestruktivní nestability, je systém tzv. konsociační demokracie. Vyvinul se v některých trvale segmentovaných zemích (národnostně, jazykově, nábožensky). Příklady jsou Švýcarsko, Belgie, Holandsko, Rakousko (uváděl se i Libanon, ale zdejší systém se zhroutil pod tlakem radikalizujícího se muslimského obyvatelstva). V takových systémech má každá společenská skupina reprezentovaná zpravidla konkrétní politickou stranou garantovaný proporční přístup do veřejné sféry (školy, veřejná správa). Garance může být pouze v rovině politické kultury či zajištěná legislativně. Zde již vůbec nelze hovořit o oddělení politiky a veřejné správy, když má každá politická síla zakotveno právo na obsazení vyhrazeného počtu míst „svými“ lidmi. Přesto tyto systémy fungují, což jen potvrzuje skutečnost, že neexistuje žádný jednotný funkční model veřejné správy ve vztahu k politice, a že do hry vstupuje celá řada proměnných, a to včetně těžko postižitelných momentů politické kultury, tradic, historické zkušenosti, které jsou zcela, nebo z velké části, nepřenositelné.

Model konsociační demokracie má za úkol a cíl zachovat funkčnost systému i v situaci, kdy jsou vztahy mezi jednotlivými segmenty společnosti komplikované či dokonce polarizované. Jak je to složité

144 Tamtéž, s. 195.

145 Tamtéž, s. 198.

146 V USA toto označení patří zastáncům umírněné levice.

147 WILSON, J. Q. Jak se vládne v USA. S. 199.

148 Tamtéž, s. 199–200.

149 HYSING, E. – OLSSON, J. – DAHL, V. A radical public administration? Green radicalism and policy influence among local environmental officials in Sweden. DOI: 10.1080/09644016.2015.1116679. ISBN 10.1080/09644016.2015.1116679. Dostupné také z: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2015.1116679>

ukazuje příklad zavedené demokracie ve Velké Británii. Ta se mohla těšit (a chlubit) stabilní a funkční veřejnou správou fungující i při změnách politické reprezentace. Tento stav ovšem pominul s polarizací britské politiky koncem 70. let a v letech 80.¹⁵⁰

Může veřejná správa rozhodovat „apoliticky“?

Emancipace veřejné správy od politiky není možná, neboť sama uskutečňuje vždy určitou politiku. Může ji však uskutečňovat různými způsoby, vycházet více či méně vstříc politické objednávce, či více využívat možností vlastního uvážení nebo naopak nikoliv. Stanovovat v této souvislosti pravidla a meze není jednoduché.

Pokusíme se pro inspiraci vést paralelu mezi soudním rozhodováním a jednáním veřejné správy. Jak má rozhodovat soudní moc? Pochopitelně nezávisle, apoliticky a striktně zákonně. Ovšem potřebuje nějaká vodítka pro své rozhodování. Kde je máme hledat?

Slavnou teorii v tomto směru představil Ronald Dworkin. Dle něj existuje povinnost soudů postupovat zejména dle následujících vodítek:

1. pravidla,
2. principy,
3. politiky.

Soudy mají povinnost postupovat v souladu s pravidly a v drtivém množství případů s nimi i vystačí. Tzv. principy jsou vyhrazeny pro tzv. „hard cases“, a je otázkou, zdali podobné vodítka smějí použít i správní úřady, přičemž se jeví jako příliš benevolentní umožnit jim takovou míru volnosti. Nicméně do hry může vstoupit ještě další, byť pomocné vodítka, jímž jsou politiky. Politikami se nemyslí aktuální preference či zájmy vládnoucí elity či jednotlivců. Jedná se o střednědobě či dlouhodobě prosazované hodnoty stávající společnosti (solidarita, lidská důstojnost, lidská práva). Tyto hodnoty by měly být vlastní i veřejné správě. Ostatně evropské právo zohledňuje skutečnost, že vztah zaměstnance veřejné správy není klasickým zaměstnaneckým vztahem, který by spadal pod pojem volného pohybu osob, ale naopak připouští výjimku – u zaměstnance veřejné správy lze očekávat a vyžadovat zvýšenou míru loajality s hodnotami na kterých stojí systém konkrétního státu. A pokud se ani povinně nezávislé a apolitické soudnictví neobejde bez aplikace „politik“ na svá rozhodnutí, nelze očekávat, že se bez nich obejde veřejná správa. Naopak by je měla vtělovat do praxe.

Shrnutí

Zcela samostatným tématem je otázka rozlišení mezi vlivem politiky na výkon veřejné správy a vlivem jednotlivých politických stran. Ač jsou dnešní politické strany pevně spjaty s politikou jako takovou a nelze si ji bez nich představit, nelze je s ní ztotožňovat. Rozlišení mezi fungováním veřejné správy, která jedná v reakci na politické požadavky a odlišit je od požadavků stranických předpokládá další výzkum v této oblasti.

Ukazuje se, že vztah veřejné správy a politiky je komplikovaný a závislý na mnoha faktorech. Odmítání jakéhokoliv vztahu mezi oběma sférami je zjednodušující a neodpovídá realitě. Příklady z mnoha zemí ukazují, že jistá míra je tolerovatelná, často dokonce zdravá a funkční. Do hry vstupuje ovšem velké množství faktorů, které zatím neumíme vědecky dostatečně zmapovat. I v případě významného pokroku v bádání je těžké vyvozovat jednoznačně doporučující závěry. Komparatistika učí, že fungující modely v jedné zemi nemusejí být stejně či alespoň podobně fungujícími v zemi jiné. Některé faktory jsou zcela unikátní a nejsou přenositelné. Nicméně tím nelze tvrdit, že by nemělo smysl je zkoumat, případně dokonce uvažovat o jejich aplikaci.

¹⁵⁰ BROOKE, R. Management Aspects of Widdicombe, Local Government Studies, Vol. 12, No. 6, November/December 1986, citováno podle CHAPMAN, R. A. ed. Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí. S. 39.

2 KOMPARATISTICKÁ ČÁST

2.1 Předpoklady komparace modelů veřejné správy

V poslední čtvrtině minulého století v řadě zemí západní Evropy, a v jeho posledním desetiletí i v zemích střední a východní Evropy včetně České republiky, byl zahájen proces významných změn v oblasti veřejné správy, který (v různých zemích s různou intenzitou) probíhá do dnešních dnů. Smyslem a účelem těchto reformních procesů byla, nejobecnějším termínem řečeno, „modernizace“ systémů veřejné správy. Pokud bychom chtěli tento termín aspoň částečně konkretizovat, bylo by nutno se zmínit především o zvýšení efektivity výkonu správních činností, zjednodušení správních agend (což ne vždy bylo realizovatelné), dosažení větší operativnosti a v neposlední řadě i o snížení finanční náročnosti výkonu veřejné správy. Velmi významnou a v řadě evropských zemí, včetně České republiky, velmi aktuální, je další výrazná tendence – velmi intenzivní informatizace veřejné správy. Elektronická komunikace je jedním z možných prostředků zjednodušení a v mnoha případech i usnadnění řady správních úkonů i zjednodušení správy agend.

Mimo již zmíněných charakteristik patří k významným a často deklarovaným cílům realizovaných změn rovněž „demokratizace“ veřejné správy charakterizovaná zpravidla jako „zvýšení podílu občanů“ zejména na výkonu samosprávy a „přiblížení“ výkonu správy k občanům. V souvislosti s tím se velmi často vyskytují zmínky o „debyrokratizaci“ veřejné správy, což bývá většinou interpretováno jako snížení administrativní náročnosti správních činností, zejména pokud se nějakým způsobem týkají občana.

Ponecháme stranou analýzu či komentování, zda a v jaké míře bylo v již realizovaných či probíhajících procesech zmíněných cílů a účelů správních reforem dosaženo a co realizace těchto zamýšlených cílů přinesla ke zvýšení kvality správních činností.

V průběhu realizace těchto změn zcela zákonitě, především v zemích střední a východní Evropy, tedy i v České republice, vznikla otázka, či spíše praktická až pragmatická potřeba, „využití zkušeností“ z oblasti organizace a výkonu správních činností v ostatních zemích, zejména těch, v nichž snahy o optimalizaci veřejné správy vyústily v reálná, racionální a funkční opatření.

Je zcela přirozené, že by jejich využití mohlo být a také bylo v některých aspektech pro vývoj či eventuální reformu veřejné správy v České republice velmi přínosné. Je však otázkou, zda jejich využívání a zhodnocení při koncipování a zejména realizaci reformních změn či při následném dalším vývoji výkonu veřejné správy u nás bylo vždy „adekvátní“ a „optimální“, zda to, co se ukázalo jako účelné a úspěšné v jedněch zemích, co se osvědčilo v jedněch systémech veřejné správy, mělo či má stejný efekt v „jiných“ správních systémech, v jiných zemích s jinou organizací veřejné správy.

Další problém, který si snad zaslouhuje větší pozornost než dosud, vzniká v souvislosti s formováním tzv. evropského správního prostoru. Pokud tento pojem vztahujeme „jen“ k působnosti „vlastních“ správních institucí Evropské unie, lze jej považovat za dobře a relativně jednoznačně vymežitelný a dobře popsatelný. S postupující a prohlubující se integrací se však zvyšuje objektivní nutnost určité koordinace a jisté harmonizace struktury a činností veřejné správy i charakteru komunikace občanů se správními orgány jednotlivých členských zemí EU. Úroveň i způsob výkonu správních činností v jedněch členských zemích se v jistém smyslu může dotýkat a v určitých (mezních) případech i zprostředkovaně ovlivnit výkon některých správních činností v jiných zemích. Zvyšuje se rovněž potřeba vzájemné komunikace mezi správními orgány jednotlivých členských zemí EU. V souladu s principem subsidiarity je otázka utváření správních systémů (struktury orgánů) záležitostí jednotlivých zemí, proto lze jen těžko očekávat, že může dojít (více méně automaticky) k postupnému „sjednocování“ správních systémů a zřejmě by to nebylo ani účelné. Ale z hlediska praktické potřeby vzájemné spolupráce (nejen zemí Evropské unie), která je nutná nejen v oblasti ekonomické, ale i správní, vzniká i objektivní potřeba věcné komunikace a hlubšího vzájemného poznání správních systémů jednotlivých zemí. To je jeden z dalších důvodů, proč je účelné věnovat pozornost studiu, analýze a na základě toho i komparaci správních systémů.

J. A. Chandler, mimo jiné snad jediný, nebo jeden z mála zahraničních autorů, jehož práce věnovaná srovnávání a částečně i srovnávací analýze systémů „místní správy“ vybraných (liberálních) zemí byla přeložena do češtiny, začíná předmluvou ke zmíněné práci konstatováním: „Pokud nemáme k dispozici komparativní kontext, nemůžeme zcela porozumět žádnému společenskému systému. Nikdo by si neměl myslet, že společenské a politické struktury jeho vlastní země poskytují základ pro jediné, ne-li nejlepší možné administrativní uspořádání. Plné pochopení rozdílných systémů správy nám umožní pouze jejich vzájemné srovnání.“¹⁵¹ Pokud má komparace (reálných) systémů veřejné správy splnit svůj účel, je nutno věnovat náležitou pozornost i otázce „kritérií“ srovnávání.

Dosavadní pokusy jsou většinou motivovány „praktickými“ aspekty – snahou o využívání (zahraničních) zkušeností. Tomu odpovídá i jejich charakter. Zpravidla se opírají (pouze) o deskripci vybraných aspektů příslušných správních systémů a jejich vzájemné „porovnání“, bez fundamentální strukturální či funkční analýzy. Právě tato analýza předpokládá koncipování zmíněných (nikoliv jen klasifikačních) kritérií komparace opírajících se o ucelenou, funkčně i logicky konzistentní teorii veřejné správy (správních systémů).

Systém a struktura správních institucí vznikaly v různých zemích za různých historických okolností, které výrazně ovlivňovaly jeho podobu. Navíc řadu „historických rysů“ si organizace a struktura veřejné správy v jednotlivých (nejen evropských) zemích zachovala do dnešních dnů. V tomto směru lze považovat oblast veřejné správy za relativně konzervativní. Konkrétní podobu systémů veřejné správy dokážeme vždy „konec konců“ zdůvodnit právě odvoláním na konkrétní „dobou dané“ podmínky či dobovou aktuální potřebou. Současný stav systémů veřejné správy (správní struktury, způsobu výkonu správních činností i obsahu a uspořádání správních agend) v ideálním případě koresponduje strukturu a charakteru existujících klíčových společenských procesů. Současně však zůstává v tomto případě stranou otázka jejich reálné funkčnosti a „otevřenosti“ vůči novým „potřebám“.

V Evropě můžeme (při určitém zjednodušení), z více méně historického hlediska, identifikovat v zásadě čtyři základní typy systému veřejné správy. Na tom se shoduje většina autorů, kteří se touto problematikou zabývají. Stejně tak existuje téměř obecná shoda na určitých (ne všech) obecných (či spíše zevšeobecňujících) rysech a geografické lokalizaci jednotlivých typů správních systémů. Jeden z těchto typů představuje Francie a státy jižní Evropy (Itálie, Španělsko), někdy bývá označován jako „napoleonský“, další typ správního systému představuje Velká Británie a Irsko (i když mezi nimi existují určité rozdíly), dále jde o typ „středoevropský“ (Německo, Rakousko), konečně severoevropský (skandinávské země). Zmínujeme-li uvedené „typy“ systémů veřejné správy, je nutno vzít v úvahu, že v současnosti v „čisté podobě“ reálně neexistují. Stejně tak je skutečností, že v „rámcích“ jednoho „typu“ správního systému mohou existovat a také existují velmi výrazné odlišnosti.

Jednotlivé typy, eventuálně systém správy, které k těmto typům přiřazujeme, jsou v obecné (všeobecné) úrovni rámcově popsány i v naší literatuře, ve většině případů však pouze v souvislosti s jinou tématikou a nejsou zde dominantní záležitostí. (Výjimku snad tvoří některé „studijní texty“ nebo více méně popularizační publikace.) Solidní, důsledná kvalifikovaná deskripce, postihující strukturu centrální (státní) správy, územní státní správy a samosprávy, kompetence jednotlivých správních subjektů a zejména přesnou charakteristiku jejich vzájemných vztahů, nejen u nás, ale ani v zahraniční dostupné literatuře neexistuje. Právě takováto kvalifikovaná deskripce současného stavu reálně existujících a fungujících, vhodně (na základě stanovených kritérií) vytypovaných konkrétních systémů veřejné správy, by mohla být východiskem a předpokladem analýzy a vzájemné komparace.

V souvislosti s komparací systémů veřejné správy vzniká několik závažných problémů víceméně metodologického charakteru. Jedním ze základních je již samo vymezení pojmu „veřejné správy“. V naší odborné literatuře věnované správní vědě či správnímu právu je tento pojem vymezen s dostatečnou přesností tak, aby odpovídajícím způsobem charakterizoval veřejnou správu a její výkon v České republice a s určitou výhradou může být i určitým východiskem k postižení strukturálního uspořádání veřejné správy ve velké většině evropských zemí. Je však otázkou, zda a do jaké míry může být i východiskem

151 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 7.

pro koncipování operacionálních kritérií použitelných pro logicky utříděnou deskripci správních systémů a eventuálně i pro jejich analýzu. Při respektování teoretické korektnosti je nutno zohlednit jisté komplikace způsobené určitou inkonzistencí materiálního (funkčního) a formálního (institucionálního) vymezení veřejné správy.¹⁵²

I když jsme použili termín „inkonzistence“ pro charakteristiku vzájemného vztahu „materiálního“ a „formálního“ vymezení veřejné správy (ostatně v souladu s většinou literatury, která se touto problematikou zabývá) není tento termín zcela přesný.¹⁵³ „Materiální“ a „formální“ vymezení pojmu „veřejná správa“ postihuje spíše různé (nikoliv navzájem se vylučující či „popírající“) dimenze veřejné správy.

Z hlediska adekvátního postižení „systémů“ veřejné správy, zejména jejich struktury, lze zřejmě jako vhodnější východisko pro úvahy o operacionálních kritériích pro deskripci, analýzu a následnou komparaci používat spíše „formální“ (institucionální, organizační) vymezení veřejné správy, které postihuje veřejnou správu především jako soubor (uspořádaný) správních institucí (či orgánů). Pokud přijmeme základní charakteristiku členění veřejné správy na státní správu: centrální a územní (v případě České republiky dekoncentráty orgánů centrální státní správy, s věcně a územně vymezenou působností), samosprávu: územní, profesní a zájmovou (ponecháváme již stranou ostatní specifické případy veřejné správy – např. samospráva veřejných vysokých škol), omezíme se v oblasti samosprávy pouze na samosprávu územní.

Jednotlivé orgány a instituce veřejné správy, jejich vzájemné vztahy, kompetence, odpovědnost atd., jsou zpravidla vymezeny příslušnou legislativou. Proto snad přirozeným východiskem a jednou ze základních oblastí komparace systému veřejné správy je zmapování a následné srovnání právní úpravy postavení správních orgánů a institucí. Již při povrchním přístupu je zřejmé, že je v různých zemích velmi odlišná. Jednotlivé správní systémy se formovaly a byly kodifikovány v různých podmínkách a za různých historických okolností a odráží politickou, ekonomickou i obecně společenskou situaci doby, v níž vznikaly a byly kodifikovány. Při srovnávání právní úpravy správních systémů se setkáváme v podstatě se všemi problémy typickými pro právní komparatistiku.¹⁵⁴

S řadou problémů typických pro právní komparatistiku se setkáváme i v dalších oblastech srovnávání správních systémů. Jedním z nich je otázka určité různosti odpovídající terminologie a nalézání vhodných jazykových ekvivalentů k odborným správním termínům. V různých správních systémech vznikly orgány a instituce, ale i činnosti a kompetence, pro které v jiných jazycích než národním jazyku dané země neexistují odpovídající ekvivalenty a bude značně složité nalézt vhodné vyjádření daného termínu v jiném jazyce (např. v angličtině). V jazykové oblasti však vzniká další problém více méně pragmatického charakteru. V řadě případů je legislativa upravující veřejnou správu a její výkon i další materiály potřebné ke studiu „národních“ správních systémů k dispozici z větší části nebo dokonce „pouze“, v příslušných národních jazycích (překlady do angličtiny nebo do dalších obecně „přístupnějších“ jazyků jsou značně „neúplné“.) Tato skutečnost svým způsobem omezuje či spíše pragmaticky zužuje z hlediska uvažované komparace možnost výběru a volby národních systémů veřejné správy.

Pokud se zmiňujeme o více méně pragmatických aspektech zamýšlené komparace, je nutno vzít v úvahu i reálnou možnost eventuálního navázání spolupráce se zahraničními partnery. Pokusy, které se v tomto směru dosud realizovaly, ukázaly, že pro úspěšnost komunikace s potenciálními zahraničními partnery bude nutno daleko přesněji a konkrétněji formulovat jak charakteristiky základních kritérií pro analýzu jednotlivých tematických oblastí správních systémů a dosáhnout v tomto směru i určitého společného, v jistém smyslu věcného konsenzu. Předpokladem k tomu je však i náležitě „zpřesnění“ základních principů teorie veřejné správy.

Při předběžném studiu zejména zahraniční literatury, které se zatím uskutečnilo, se ukázala i určitá „nejednotnost“ nejen v oblasti terminologie, ale i oblasti některých základních charakteristik teoretických

152 HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. S. 3–9.

153 Rozhodně není dostatečným důvodem k „rezignaci“ na snahu o přesnější pozitivní vymezení pojmu veřejná správa.

154 KNAPP, V. Velké právní systémy.

východisek (např. v oblasti řešení vzájemného vztahu „státní správy“ a „samosprávy“ nebo způsobu financování veřejné správy).¹⁵⁵

Pokud jde o vlastní teoretické přístupy k problematice veřejné správy, existují i „otevřené“ otázky, jejichž řešení může analýzu i následné srovnávání správních systémů ovlivnit. (Vyskytují se i názory, že „vlastní“ teorie veřejné správy jako samostatná teorie „sui generis“ neexistuje; že veřejná správa je spíše, více či méně organickým „konglomerátem“, více „vědních disciplín“, mezi nimiž centrální místo zaujímá „správní právo“ a „veřejná ekonomie“). Proto bude nutno věnovat pozornost i dalšímu rozvoji vlastní teorie veřejné správy. Nezanedbatelným příspěvkem, zejména k poznání a postizení vývoje teoretických názorů na správní problematiku, je práce R. Pomahače: „Základy teorie veřejné správy“.¹⁵⁶ Na skutečnost, že zkvalitnění a možnost dalšího optimálního vývoje reálné organizace veřejné správy je podmíněna kvalitní teorií veřejné správy, upozorňuje i skupina amerických autorů v publikaci „The Public Administration Theory Primer“.¹⁵⁷

Zmínili jsme se o nutnosti zpřesnění charakteristiky tematických celků, které považujeme z hlediska srovnávání správních systémů za podstatné. V této souvislosti je třeba ještě jednou připomenout otázku „jazykové a zejména terminologické limitace“. V této souvislosti by bylo účelné zmapovat a vyhodnotit dosavadní zkušenosti z mezinárodní spolupráce v oblasti studia „správní teorie“, a to jak z hlediska dosažených eventuálních výsledků (nejen pokud jde o upřesnění terminologie nutné pro komparaci správních systémů), tak i z hlediska možnosti dalšího rozvoje mezinárodní spolupráce. Z tohoto hlediska dosud nebyly např. „zhodnoceny“ výsledky mezinárodní spolupráce realizované Institutem veřejné správy již před několika lety.

Pokud jde o využití zkušeností z oblasti právní komparatistiky a komparace politických systémů, mohou vzniknout určité problémy s jejich použitím při srovnávání systémů či modelů výkonu veřejné správy. Nesporným základem pro smysluplnou komparaci je na jedné straně srovnání legislativní úpravy veřejné správy v jednotlivých zemích, ale také srovnání reálného fungování příslušných správních systémů. Jestliže v prvním případě jde v podstatě o určitou, předmětně vymezenou oblast právní komparatistiky¹⁵⁸ (se všemi jejími teoretickými, metodologickými, ale i praktickými aspekty), je srovnávání reálných správních systémů a jejich fungování daleko složitější. I když, jak jsme se zmínili, existují i v naší literatuře určité zdařilé pokusy o postizení či alespoň deskripci jednotlivých „typů“ správních systémů (středoevropský, severoevropský atd.), konkrétní výkon správy je v jednotlivých zemích v rámci daného typu v mnoha aspektech (nezřídka i podstatných) výrazně odlišný. Např. Itálie a Francie jsou uváděny jako země s „napoleonským“ systémem veřejné správy, ale jen při posuzování vzájemného vztahu mezi „státní správou“ a „samosprávou“ najdeme velmi výrazné rozdíly.

Smyslem komparace správních systémů by mimo jiné mělo být nejen postizení a deskripce stávající struktury (včetně vzájemných vazeb a kompetencí) správních orgánů, nýbrž především analýza „funkčnosti“ jejich uspořádání a kompetencí. K tomu by přispělo právě postizení a funkční zdůvodnění odlišností (ať již strukturálních či kompetenčních) správních systémů, které jsou tradičně řazeny ke stejnému (historicky utvářenému) typu.

Významným determinujícím činitelem, ne-li propojenou sférou, která ovlivňuje konkrétní formu i způsob fungování správních systémů, jsou odpovídající politické systémy. Veřejná správa je svým způsobem jednou z významných forem výkonu politické moci, jejíž význam v tomto směru vzrůstá s rozvojem a zvyšující se demokratizací veřejné správy. I zde je nutno konstatovat, že komparace politických systémů je v současnosti podstatně pokročilejší, než komparace správních systémů, a proto lze předpokládat využití, při určité korekci některých metodologických postupů, které se v této oblasti vytvořily.

155 Je nutno vzít v úvahu, že zmíněné konstatování „nejednotnosti“ v oblasti teoretických přístupů k veřejné správě může být způsobeno i stupněm naší znalosti či spíše „neznalostí“ soudobé zahraniční literatury věnované rozvoji teorie veřejné správy, a to jak anglické, tak zejména německé a francouzské.

156 POMAHAČ, R. Základy teorie veřejné správy.

157 FREDERICKSON, H. G. – SMITH, K. B. – LARIMER, Ch. W. a kol. The Public Administration Theory Primer.

158 Nejen zkušeností, ale i metod užívaných v oblasti právní komparatistiky, by bylo patrně možno i širším způsobem než dosud využít i při srovnávání systémů veřejné správy, či alespoň jejich legislativní úpravy.

Otázka vzájemného vztahu mezi politickými a správními systémy bývá často spíše konstatována než řešena. Velmi často se redukuje na problém „nezávislosti správy na politice“.

V uplynulém roce, mimo jiné (nebo především v souvislosti s diskusemi o přípravě, charakteru, funkci a zejména s finálním textem „služebního zákona“, stejně jako následně v souvislosti s jeho implementací) poněkud zintenzivněly úvahy týkající se kvality veřejné správy a podmínek, které výrazně ovlivňují racionalitu a optimalizaci jejího výkonu. Jedním z očekávaných přínosů nového „služebního zákona“ mělo být i výrazné oddělení veřejné správy jako kvalitní racionální profesní činnosti od politiky jako takové.

Idea „depolitizace“ veřejné správy, zejména státní správy (ale i územní samosprávy), její výkon kvalifikovanými, profesně připravenými, na politických a dalších skupinových zájmech nezávislými odborníky, byla v moderní době snad nejuceleněji vyjádřena (a také zdůvodněna) Maxem Weberem¹⁵⁹ v jeho koncepci „racionální byrokracie“. Je otázkou, nakolik byl tento Weberův „ideál“ racionální byrokracie realizovatelný v jeho době, či nakolik je realizovatelný dnes,¹⁶⁰ přesto však otázka určité nezávislosti veřejné správy na politice je v nejrůznějších souvislostech vždy znovu otvírána.

Současné politické a správní systémy mají řadu, přinejmenším, styčných bodů (např. volební systémy, způsob konstituování správních i samosprávných orgánů) a obecně lze konstatovat jak teoretickou nutnost, ale i reálnou existenci zásadní korespondence mezi oběma systémy. To je zřejmě jeden z důvodů, proč se v dnešní teorii setkáváme s úvahami o určité „dichotomii“ nebo „dualitě“ mezi zmíněnými systémy.

Pokud zaměříme pozornost na komparaci systému veřejné správy ve Slovenské republice a v České republice, což lze považovat za přirozený první (a snad i nejsnáze realizovatelný) stupeň srovnávání správních systémů, porovnáváme v dobové dimenzi (pokud jde o vztah výkonu státní správy a samosprávy) v podstatě výkon správy, k jehož charakteristice velmi často používáme termínu „spojený“ a „oddělený“ model výkonu veřejné správy (i když ve Slovenské republice je v tomto smyslu od r. 2011 zaveden rovněž „spojený“ model výkonu veřejné správy). Oba zmíněné termíny se jak v České republice, tak i ve Slovenské republice více méně běžně užívají.¹⁶¹ V zahraniční literatuře se tyto pojmy nevyskytují, a to ani v případě, že jde o charakteristiku českého nebo slovenského systému, jejímiž autory jsou zahraniční odborníci. Místo pojmu „modelu“ spojeného a odděleného výkonu veřejné správy, jak je běžně používán¹⁶² v naší literatuře, je v zahraniční literatuře používán odlišný, poměrně sofistikovaný pojmový aparát, který je podstatně adekvátnější k popisu (a analýze) daleko širšího a různorodějšího spektra vztahů mezi státní správou a samosprávou při výkonu správních činností (a to nejen při výkonu státní správy orgány samosprávy v rámci „přenesené působnosti“).

Právě konkrétní forma reálného vztahu mezi státní správou a „samosprávou“, principy vzájemné komunikace mezi nimi na různých úrovních, děla činností a kompetencí při realizace veřejných politik atd., jsou jednou z dalších významných oblastí, o nichž se domníváme, že je jim nutno věnovat při srovnávání správních systémů mimořádnou pozornost. V „reformách“ veřejné správy, které v posledních desetiletích probíhaly, byly vztahy mezi „státní správou“ a „samosprávou“ předmětem nemalých změn, mimo jiné i v České republice. V této souvislosti je nutno věnovat pozornost i struktuře a kompetencím orgánů státní správy, centrální (včetně jejich dekoncentrátů) i územní, stejně jako struktuře a kompetencím územní samosprávy, zejména ve vztahu k územnímu a správnímu členění státu. Více méně často náhodná „inspirace“ zahraničními „vzory“ bez rozboru konkrétních podmínek, v nichž se formovaly, a důkladného poznání reálného fungování daného správního systému, v němž to či ono opatření úspěšně funguje, nemůže být univerzální zárukou úspěchu.

Obrátíme-li pozornost k dalším „vnitřním“ charakteristikám správních systémů, je vhodné zaměřit se na ty složky správních systémů, které lze charakterizovat s jistými výhradami jako určité „subsystémy“.

159 WEBER, M. Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus; TĚŽ. Wirtschaft und Gesellschaft.

160 K tomu viz blíže: POMAHAČ, R. Základy teorie veřejné správy. S. 102.

161 Jinou otázkou je sledování původu těchto pojmů.

162 I v našem běžném pojetí jsou tyto termíny více abstraktními redukčními schématy.

Významné místo mezi nimi zaujímá např. „systém vnitřní kontroly a auditu“, ale také reálný způsob jejího provádění. Při velkém zjednodušení lze konstatovat, že do značné míry je jeho konkrétní podoba ovlivněna organizační strukturou správních orgánů. Přesto, že ve všech členských zemích Evropské unie akceptuje systém kontroly ve veřejné správě určité společné parametry, lze v řadě aspektů v každé zemi identifikovat specifické rysy a postupy. Význam systémů vnitřní kontroly je pro řádné fungování veřejné správy zcela mimořádný. (To mimo jiné potvrzují i „potíže“, které se v současné době stále častěji vyskytují a mají důsledky daleko přesahující rámec veřejné správy.) Vnitřní kontrola má nejen nespornou a nezastupitelnou úlohu při zajišťování zákonnosti a bezchybného výkonu správních činností, ale jsou i důležitým zdrojem informací poskytujících „zpětnou vazbu“, které jsou v řadě ohledů využitelné i v širším kontextu při projektování dalšího rozvoje veřejné správy.

Další významnou a inspirativní oblastí z hlediska komparace systémů veřejné správy může být postavení úředníků (pracovníků) veřejné správy a systém personální práce. Ve většině zemí je upraven pracovní (služební) poměr jiným způsobem (jiným zákonem) v případě pracovníků (úředníků) státní správy a jiným způsobem v případě pracovníků (úředníků) samosprávy (např. v České republice). Všeobecně známá skutečnost existence dvou základních systémů výběru pracovníků a systémů personální práce, tj. „kariérního“ a „smluvního“ (systém merit), se v běžné praxi promítá do reálných správních systémů transformovaná řadou specifik. Lze, při určitém zjednodušení, říci, že v „čistě“ podobě tyto systémy neexistují, prakticky každý reálný personální systém, i když v něm lze identifikovat „převládající“ principy, je svým způsobem „originální“. Postavení profesních pracovníků (úředníků) veřejné správy je determinováno celkovým charakterem daného správního systému a promítají se do něho jeho klíčové specifické rysy. Právě otázka postavení úředníků byla velmi často předmětem (ale opět spíše prakticko-politických) diskusí v České republice v souvislosti s přípravou nového „služebního“ zákona.¹⁶³ (Bohužel tyto diskuse zůstaly většinou stranou pozornosti akademické obce a „teoretiků“ vůbec.) Je zřejmě problematické implementovat do typově „kontinentálních“ správních systémů konkrétní personální opatření úspěšně uplatňované např. ve správním systému Velké Británie.

Relativně samostatný okruh problémů představuje otázka právní úpravy vzájemného vztahu mezi „politiky“ (na úrovni samosprávy „volenými zastupiteli“) a úředníky. Samotná právní úprava, jak ukazují zahraniční zkušenosti, vytváří v zásadě „právní rámec“ tohoto vztahu, jeho reálné formování je však ovlivněno řadou dalších faktorů. Svoji úlohu zde sehrává rovněž to, co bývá (ne vždy zcela adekvátně) označováno na jedné straně jako „tradice“, v jiné souvislosti jako „politická“ či „správní“ kultura.

Součástí personální práce je i problematika kvalifikace pracovníků (úředníků) veřejné správy, jejího ověřování a s tím související systém vzdělávání. V této oblasti existuje již dosti rozvinutá mezinárodní spolupráce, která může být zdrojem nejen bezprostředně využitelných zkušeností, nýbrž i základem vzájemného srovnávání koncepčních přístupů i realizačních metod.

Z hlediska srovnávání reálných systémů veřejné správy představuje významnou (byť relativně samostatnou a specifickou) sféru i způsob financování činnosti veřejné správy. Ne náhodou je právě způsob financování veřejné správy velmi často předmětem jak odborných, tak i politických diskusí nejen v České republice, ale také ve většině evropských zemí.

Stejnou pozornost si z hlediska komparace zaslouží i způsob hospodaření s veřejným majetkem, majetkem ve vlastnictví státu i majetkem ve vlastnictví (či správě) měst, obcí a vyšších územních samosprávních celků. Pokud bychom chtěli docílit aspoň relativní úplnosti při srovnávání správních systémů a způsobů výkonu veřejné správy, bylo by nutno věnovat pozornost i postavení a funkci správního soudnictví.

Komparace vybraných evropských správních systémů je záležitostí velmi složitou. Může v mnohém teoreticky i metodologicky navazovat na postupy a principy právní komparatistiky i na postupy a zkušenosti získané při komparaci politických systémů. Z hlediska, velmi zjednodušeně řečeno, faktografické stránky je základním problémem získávání údajů pro tvorbu a (eventuálně) doplňování

¹⁶³ Problematika jeho finální verze a zejména otázky jeho implementace představují specifickou problematiku, která může být předmětem některé z dalších konferencí.

důsledné adekvátní deskripce stávajícího stavu reálně fungujících správních systémů ve vybraných evropských zemích, jako předpokladu a základu jakékoliv racionální analýzy a na ni navazující účelné komparaci.

2.2 Veřejná správa Francouzské republiky

2.2.1 Hlavní rysy výkonu francouzské veřejné správy

Francie je evropským státem, který již od sedmnáctého století (tj. od doby existence absolutistické monarchie) proslul mimořádnou centralizovaností své veřejné správy. Jistou radikální změnu přinesla francouzská revoluce, která zakotvila práva občanů (především v „*Deklaraci práv člověka a občana*“ přijaté Ústavodárným shromážděním ještě v roce 1789). Další závažný dopad měla postupná aplikace „*principu trojjedinosti moci*“, tj. oddělení moci zákonodárné od moci výkonné a soudní. Jeho prvním autorem byl *Charles Montesquieu*, jeden ze známých představitelů encyklopedistů vystupujících v předvečer francouzské revoluce z konce osmdesátých a počátku devadesátých let osmnáctého století.

Lze konstatovat, že po mnoho desetiletí si francouzský systém veřejné správy do jisté míry zachovával podobu, která mu byla vtisněna v období vlády prvního konzula a následně císaře Napoleona Bonaparta (v letech 1799-1814).¹⁶⁴ Revoluce, která začala 14. července 1789, zahájila ve Francii složitý proces postupné demokratizace veřejné správy. Z hlediska každodenního výkonu správní činnosti jejím nejvýznamnějším přínosem bylo vytvoření základů pozdějších departementů, které jsou dodnes základním pilířem nadmunicipální administrativy. Celky tvořící pozdější departementy se v devadesátých letech osmnáctého století zformovaly jako samosprávné územní jednotky (v jejich čele stály volené rady). Poté, co moc ve svých rukou soustředil Napoleon Bonaparte, se departementy v podobě tzv. departementních prefektur přeměnily v klíčové subjekty výkonu státní správy.

Po roce 1814, kdy císařství po porážce armády Napoleona Bonaparta v bitvě u Waterloo zaniklo, se vítězové reprezentující absolutistické monarchie v čele s Ruskem, Rakouskem a Pruskem pokusili ve Francii obnovit absolutistický systém vlády. V důsledku odporu většiny obyvatel ovšem zmíněný systém v takto vyhraněné podobě existoval jen do července roku 1830, kdy byla dynastie Bourbonů definitivně svržena. Veřejná správa se částečně demokratizovala, když v roce 1831 byl zaveden institut jmenovaných starostů obcí. Kompetence obcí se jen pozvolně rozšiřovaly. Postupně se v průběhu 19. století prosazovala zásada všeobecného, rovného a tajného hlasovacího práva.

Poměrně centralizovaný správní systém ve Francii přežil nejen celé devatenácté, nýbrž i první polovinu dvacátého století. Demokratizace postupovala poměrně pomalu. Ve Francii se vytvořil systém odděleného výkonu veřejné správy založený na existenci samostatných úřadů státní správy (tzv. prefektur) a úřadů územní samosprávy. Takto se v období po druhé světové válce vytvořily volené generální rady departementů tvořící jakýsi protipól vůči departementním prefekturám a jejich správní úřady. Centralistické prvky byly ovšem v roce 1958 posíleny stávající tzv. ústavou páté republiky. Na jejím základě byl vytvořen politický systém se zvýšenými pravomocemi presidenta republiky,¹⁶⁵ který je volen občany v přímých volbách na období pěti let. Prezident republiky je oprávněn jmenovat předsedu vlády a rozpustit parlament.¹⁶⁶ V souladu se zněním stávající ústavy poměrně značná část presidentem podpísovaných aktů musí být kontrasignována předsedou vlády (tím se francouzský tzv. poloprezidentský systém vlády odlišuje od klasického prezidentského systému, který existuje na základě ústavy z roku 1787 ve Spojených státech amerických). Podstatnou částí rozhodovacích pravomocí prezident disponuje zejména v oblasti zahraniční politiky, řešení mimořádných situací a v řízení celého poměrně složitého systému státní správy.

164 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 75.

165 HALÁSKOVÁ, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. S. 134.

166 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 76.

Stávající úrovně výkonu správní činnosti

Francouzská veřejná správa je dnes vykonávána na šesti administrativních úrovních:

- v rovině vlády a ústředních orgánů státní správy;
- na úrovni 22 regionů;
- 96 departementů;
- 320 arrondissementů;
- 3350 kantonů;
- více než 36 000 obcí.¹⁶⁷

Arondisemy, které jsou geografickými jednotkami výkonu departementní státní správy (tj. pod-prefekturami), zároveň odpovídají za dopravní inženýrství. Kantony jsou volebními – a zároveň policejními – okrsky.

Jak například připomínají členové autorského týmu vedeného D. Coombesem a T. Verheijenem, ve Francii „územní členění místní veřejné správy spočívá ve třech úrovních – obce (místní samosprávné definované dělby kompetencí) za řízení místních záležitostí. Cílem reformy je zkvalitnění poskytování služeb na těchto dvou samosprávných úrovních cestou eliminace ekonomicky neefektivních prvků těchto jejich poskytování“.¹⁶⁸

Obce (communes)

Celkem 36 682 obcí, jejichž zastupitelstva jsou volena na šestileté období, představují základní článek územní samosprávy. Z nich většina má méně než 2 000 obyvatel.¹⁶⁹ V roce 1971 se stát pokusil sloučit maximálně možný počet municipalit, avšak jeho krok se nezdařil. Proto dosud přibližně 90 % obcí má méně než 3 500 obyvatel, 69 % má méně než 700 obyvatel. Rovněž z uvedených důvodů se obce často sdružují – zvláště kolem měst – a vytvářejí tzv. obecní syndikáty (syndicats intercommunaux).

Obce odpovídají za zabezpečování následujících obligatorních veřejně prospěšných služeb:

- svozu a likvidaci tuhých komunálních odpadů a odpadků;
- zásobování obyvatel pitnou zdravotně nezávadnou vodou;
- likvidaci odpadních vod, za péči o místní komunikace;
- péči o veřejnou zeleň;
- místní veřejnou dopravu
- využívání veřejných prostranství.

Současně nesou odpovědnost za poskytování základních veřejných služeb, zejména za výstavbu a údržbu škol a za poměrně širokou škálu sociálních služeb.

Departementy

Dnešní departementy¹⁷⁰ se vytvořily v souladu se zákony přijatými již v roce 1790. Počet jejich obyvatel se pohybuje od 0,7 milionu do 2,5 milionů. „Pravomoci departementů jako samotných jednotek jsou

167 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 78.

168 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu. S. 422.

169 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 86–87.

170 HALÁSKOVÁ, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. S. 137.

omezené a zahrnují v zásadě výstavbu některých silnic, (osobní) sociální služby a poskytování turistické vybavenosti.¹⁷¹ Departementy byly zřízeny jen pro výkon státní správy. Teprve na základě ústavy Třetí republiky (po druhé světové válce) byla v každém departementu vytvořena volená generální rada. Nicméně až do roku 1982 mimořádně rozsáhlými kompetencemi disponovali prefekti departementů – státní úředníci jmenovaní vládou a odpovědní ministerstvu vnitra. Ve vztahu vůči municipalitám prefekti zejména využívali institut jakéhosi poručnictví (tutelle). V jeho rámci byly obce povinny předkládat prefektovi ke schválení návrhy svých rozpočtů. Prefekti de facto schvalovali vyhlášky a nařízení municipalit, připravovali programy zasedání volených generálních rad. Až na základě zákona o obcích z 3. května 1982 a dalších souvisejících právních norem byly výkonné pravomoci prefektů předány generálním radám. Současně funkce prefekta byla na několik let přejmenována na funkci „komisaře republiky“ – později však byl titul prefekta znovu zaveden.

V této souvislosti D. Coombes a T. Verheijen konstatují: „Jak je známo, prefekti jsou jmenováni prezidentem republiky a vykonávají právní kontrolu místních samospráv, avšak nemají právo analyzovat racionalitu místních rozhodnutí. V případě, že prefekt zjistí právní nesprávnost rozhodnutí, informuje o tom, může rokovat s administrativními orgány a navrhnout změny příslušného rozhodnutí. V případě, že jeho připomínky nejsou akceptovány, třebaže ve většině případů tomu tak není, obrací se na správní soud se žádostí o rozhodnutí.“¹⁷²

Prefekt departementu v současné době: „Na úrovni departementu prefekt rozhoduje o významných ekonomických záležitostech... Prefekt disponuje velkými pravomocemi i ve vztahu k některým obcím nebo velkým městům a v případech ohrožení je vybaven definovanými specifickými kompetencemi. Jeho funkce dále obsahují spravování záležitostí týkajících se organizace voleb a fungování regionálních ředitelstev civilní obrany. V některých městech prefekt v oblasti národní obrany vykonává vojenské úkoly, když v určených městech velkého významu pomáhá a zabezpečuje výkon rozhodnutí ve vojenských otázkách (např. v Lille).“¹⁷³

Starostové obcí zasedají v generální radě (Conseil général) departementu, která je jeho nejvyšším samosprávným orgánem. V jejím čele stojí prezident volený na základě většinového dvoukolového volebního systému na šestileté období. Od roku 1982 byly kompetence předsedy generální rady podstatně rozšířeny. Departementy mají dnes ve své pravomoci především zdravotnictví a sociální péči, péči o zemědělskou infrastrukturu a části silniční sítě, zajišťují provoz collèges (zhruba odpovídajících II. stupni základních škol), organizují školní dopravu a podporují rozvoj turistických aktivit.

Území departementu se člení na kantony, přičemž z každého kantonu se do generální rady volí jeden zastupitel. Departementní generální rady se v průběhu kalendářního roku scházejí ke svým zasedáním přibližně třicet kalendářních dnů.

Regiony

V současné době je Francie rozčleněna do 26 regionů (22 + 4 zámořská teritoria). Dvacet dva regionů je geograficky situováno v evropské části Francie (France métropolitaine), jeden z nich tvoří Korsika se zvláštním statutem (collectivité territoriale). Zbýlé čtyři regiony (*Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion*) jsou tvořeny vždy jen jedním departementem a bývají tak označovány jako Zámořské departementy a regiony (Départements et régions d'outre-mer, zkratka D.R.O.M.). Regiony jsou dále děleny do 100 departementů (96 + 4 zámořská teritoria).

První serióznější diskuze o potřebě jejich zřízení probíhaly již na konci padesátých a počátkem šedesátých let minulého století. K formálnímu zřízení regionálních prefektur došlo na základě dekretu z roku 1964,¹⁷⁴ kdy byli jmenováni první regionální prefekti (jacísi „nadprefekti“) odpovídající za územní

171 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 79.

172 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu. S. 429.

173 Tamtéž

174 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu. S. 81.

a hospodářské plánování aktivit zabezpečovaných státní správou na úrovni departementů, jež se staly organizační součástí regionů. Přesto k výraznějším změnám v roli regionů došlo až po smrti generála de Gaulla. V letech 1972 a 1973 za presidenta Pompidoua byly regiony označeny za *Établissements Publics* (tj. veřejná zařízení) a jejich pravomoci v oblasti koordinace byly posíleny.

Od této doby regiony nesou odpovědnost za zabezpečování ekonomického a sociálního rozvoje zmíněné administrativní jednotky. Na regionální úrovni začaly být vypracovávány studie vymezující ekonomické potřeby regionů a podporující návrhy na investice z veřejných zdrojů. Nicméně přesný výčet působností regionů nebyl v sedmdesátých letech dvacátého století definován. Proto až do roku 1982 byly regiony především orgány státní správy. Funkci poradních orgánů jejich prefektů plnily regionální rady, které ovšem byly pouze jmenované. K poměrně radikální změně došlo teprve v roce 1982, kdy i na regionální úrovni byly zřízeny volené generální rady, jež převzaly značné množství pravomocí. Od této doby prefekt zůstává představitelem úřadu státní správy.

Prefekt regionu

Prefekt regionu „je představitelem státu v regionu. Vzhledem k tomu, že je zástupcem vlády a jednotlivých ministerstev, implementuje vládní ekonomická a sociální opatření a vykonává kontrolu (včetně finanční) nad jednotlivými aktivitami v kraji. Je předsedou výboru pro veřejnou správu a podílí se na stanovování a vykonávání úkolů národní obrany – má též kompetence v oblasti civilní obrany. Prefekt hraje významnou roli v rozdělování a distribuci státních investičních půjček, přičemž zvláštním mechanismem se rozdělují fondy EU, v jejichž rámci prefekt plně spolupracuje s regionálním zastupitelstvem. Prefekt též může uzavřít kontrakt (nejčastěji na období pěti let) s obcemi, který se týká ekonomické podpory určitých opatření – pokud kraj realizuje určité předepsané ekonomické záměry, příslušné ekonomické aktivity jsou podporovány státem ve formě definovaných ekonomických a finančních zdrojů.“¹⁷⁵

2.2.2 Příznačné rysy reformy veřejné správy ve Francii

David Farham a jeho spoluautoři v publikaci nazvané „*New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*“ vydané v roce 1996 vypsifikovali „čtyři modely chování veřejných zaměstnanců v závislosti na politických a společenských podmínkách“.¹⁷⁶ V rámci hodnocení systému výkonu francouzské veřejné správy konstatovali, že „technokratický pohled na manažery ve veřejné správě vychází z francouzského modelu. Tento model odráží skutečnost, že manažeři vědí, co mají dělat a že mají stejnou odbornost jako politické vedení. Jsou si vědomi národních zájmů a vlastní role a důležitosti při tvorbě a uplatňování politiky bez ohledu na aktuální politické zájmy. Mají dlouhodobý pohled na věc, který dominuje při rozhodování nad krátkodobými politickými zisky“.¹⁷⁷

Podmínky pro rozsáhlejší uplatnění manažerských přístupů ve veřejné správě mimo jiné umožnily diskuse o potřebě další demokratizace a decentralizace veřejné správy, které ve Francii vyvrcholily v roce 1982 – v době, kdy prezidentem byl nejvyšší představitel socialistické strany Francois Mitterand a ministrem vnitra (hlavní architekt reforem veřejné správy) bývalý starosta Marseille Gaston Defferre. V letech 1982-1984 bylo přijato pět stěžejních zákonů, na jejichž základě byla provedena decentralizace a dekoncentrace francouzské veřejné správy a byl v ní zaveden princip subsidiarity. Jednalo se o následující nejvýznamnější zákony:

1. *Zákon o právech a svobodách obcí, departementů a regionů* (schválený 2. 3. 1982), který výrazně oslabil pravomoc prefektur v departementech a v regionech,
2. *Zákon o organizaci správy v Paříži, Marseille a v Lyonu* (z 31. 1. 1982),
3. *Zákon o rozdělení kompetencí mezi obcemi, departementy, regiony a státem* (ze 17. 1. 1983),

175 WRIGHT, G. – NEMEC, J. *Management veřejné správy: Teorie a praxe*. S. 35.

176 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma veřejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 429.

177 WRIGHT, G. – NEMEC, J. *Management veřejné správy: Teorie a praxe*. S. 35.

4. *Zákon o převodu kompetencí v dopravě, vzdělávání, sociálních službách a ve zdravotnictví* (z 22. 7. 1983),
5. *Zákon o službách poskytovaných územní samosprávou* (z 26. 1. 1984).

Na pět výše uvedených klíčových decentralizačních zákonů z let 1982-1984 jen do poloviny devadesátých let navázalo více než 40 dalších zákonů a více než 200 vládních nařízení.¹⁷⁸ Většina z nich se vztahovala k výkonu územní samosprávy, menšina k výkonu státní správy. Na základě uvedených zákonů se ve Francouzské republice prosadila decentralizace a dekoncentrace správní činnosti.

První vážnější diskuse o potřebě restrukturalizace veřejné správy byly zahájeny až v sedmdesátých letech dvacátého století zahájením tzv. *procesu „racionalizace rozpočtů“* (Rationalisation des Choix Budgétaires).¹⁷⁹ Jeho cílem bylo úspornější využívání přidělených finančních prostředků. Definitivně tak skončila aplikace zásad politiky „*administration de mission*“ uskutečňované od konce druhé světové války. V rámci uplatňování politiky „racionalizace rozpočtů“ byla v roce 1978 zřízena *Národní komise pro informatiku*. Takovýchto regulativních komisí bylo do poloviny devadesátých let vytvořeno celkem dvanáct.

Ve snaze koordinovat reformní aktivity byl mimo jiné v roce 1985 zřízen *Národní výbor pro hodnocení vědeckých, technických a veřejnoprávních organizací*.¹⁸⁰ Do konce osmdesátých let bylo vytvořeno dalších sedm obdobných hodnotitelských výborů. Jejich činnost byla zaměřena převážně na hodnocení aktivit v oblastech:

- urbanismu;
- plánování;
- stanovování a zavádění minimální mzdy;
- využívání terapeutických metod ve zdravotnictví;
- dalších sfér činnosti veřejné správy.

V souvislosti s vyhodnocováním získaných zkušeností na základě vyhlášky vlády vydané 22. ledna 1990 byly zřízeny:

- *Meziministerský výbor pro hodnocení*.
- *Vědecký výbor pro hodnocení*.
- *Národní fond pro rozvoj hodnocení*.

Další výbor pro hodnocení v oblasti vědy a techniky byl zřízen rozhodnutím Národního shromáždění.

Uvedená rozhodnutí se stala součástí procesu *debyrokratizace centra*. V jeho rámci již v roce 1991 bylo 19 úřadů ústřední státní správy přemístěno z Paříže do regionů. V roce 1991 přijala vláda opatření, podle něhož se muselo 30 000 pracovníků do roku 2000 přestěhovat z Paříže. Procesy decentralizace a dekoncentrace pokračovaly se stejnou intenzitou i nadále, takže k 1. lednu 1995 z celkového počtu 1.800.000 úředníků státní správy jich v Paříži pracovalo pouze 8 %, zatímco 92 % působilo v regionálních a departementních prefekturách. V důsledku *debyrokratizace centra* se na druhé straně zvyšoval počet úředníků regionálních a departementních správních úřadů, jichž v polovině devadesátých let

178 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma veřejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 412.

179 Tamtéž, s. 405.

180 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma veřejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 407.

bylo 1.315.000 (z toho 1.160.000 působilo v municipálních úřadech – z nich 29 % na časově omezené smlouvy).

Významným projevem postupující reformy francouzské veřejné správy se dne 12. července 1984 stalo vyhlášení *Statutu úředníka místní správy*, který jim zaručil obdobné garance služby, jako mají státní úředníci. Přesto i nadále klíčové funkce ve francouzské veřejné správě zastávají absolventi Ecole Nationale d'Administration (ENA). Tato prestižní škola formou postgraduálního vzdělávání vychovává jednak úředníky v řídicím postavení, jednak budoucí manažery podniků veřejného a smíšeného sektoru.

V roce 1995 byla vyhlášena nová koncepce reformy, která „*sledovala dva cíle - ztíhlit stát a jeho ekonomiku, což představovalo nový prvek ve veřejné správě, neboť v předcházejícím období se pod pojmem reforma v rozhodující míře chápala decentralizace služeb, jmenovitě jejich maximálně možné přiblížení k občanům... Reforma se uskutečnila ve čtyřech směrech: 1) zkvalitnění služeb pro obyvatelstvo; 2) modernizace stávajících zdrojů; 3) delegování funkcí a zodpovědností; 4) reforma ústřední státní správy*“.¹⁸¹

2.2.3 Stávající pojetí výkonu francouzské veřejné správy

Státní správa v departementech a regionech je od roku 1982 ztělesňována departementními a regionálními prefekturami v čele s prefekty reprezentujícími vládu. Samosprávná činnost je v obou případech zajišťována radami (conseils générales) volenými v řádných volbách občany. Rady ze svého středu volí presidenty a vicepresidenty departementních a regionálních rad.

Prefekti jmenovaní vládou mají i dnes značný vliv již proto, že jim je svěřena kontrola nad využíváním prostředků plynoucích ze strukturálních fondů Evropské unie. Jsou de jure pokládáni za představitele vlády jako celku a současně jednotlivých ústředních orgánů státní správy. Jako takoví nadále:

- *vykonávají koordinační činnost různých aktivit;*
- *provádějí správní dozor nad legalitou vyhlášek, nařízení a dalších dokumentů nižší právní síly přijímanými radami obcí a obou zmíněných vyšších samosprávných celků (v případě, že shledají, že se zmíněné dokumenty nacházejí v rozporu s právním řádem, prefekti jsou povinni pozastavit jejich platnost a postoupit je správnímu soudu ke konečnému rozhodnutí).*

Celkově lze konstatovat, že reforma francouzské veřejné správy – obdobně jako v dalších členských státech Evropské unie – položila důraz na hodnocení efektivity výkonu správní činnosti, v první řadě v oblasti územní samosprávy. Zvláštní důraz byl položen na účinné využívání finančních prostředků uvolňovaných ze státního rozpočtu. Výsledkem postupujících reforem byla podrobnější specifikace kompetencí vlády, regionů, departmentů a municipalit. Na jejich základě byly především posíleny pravomoci územní samosprávy v oblasti zabezpečování zdravotnické a sociální péče, na úseku základního a středního školství, urbanistického rozvoje obcí a regionů, kulturních a sportovních aktivit.

2.3 Veřejná správa Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku

2.3.1 Specifické rysy výkonu britské veřejné správy

Britská veřejná správa *vykazuje* ve srovnání s evropsko-kontinentálním systémem veřejné správy *řadu odlišných znaků* – a to jak na úrovni státní správy, tak územní samosprávy. V porovnání s ostatními evropskými státy je Velká Británie představitelkou *tzv. anglosaského systému práva a správy*. Historicky je zde *silná územní samospráva reprezentovaná hrabstvími, tzv. distrikty* (tj. většími okresy) *a obcemi* (jimiž jsou de facto jen města, neboť absolutní většina vesnic, zejména v Anglii a ve Walesu, zanikla již v šestnáctém a v sedmnáctém století díky *tzv. ohrazování půdy* – přičemž tento proces ještě více urychlila na konci osmnáctého a počátkem devatenáctého století průmyslová revoluce. *Státní správu*

181 Tamtéž, s. 421.

(the Civil Service)¹⁸² *dnes de facto reprezentují jen ministerstva a tzv. Government Offices*, tj. odvětvové úřady vlády situované v hrabstvích.

Na výkonu veřejné správy se ve Spojeném království vedle rezortních úřadů státní správy podílejí některé *ad hoc orgány*, jejichž role se ovšem snižuje (nejvíce působností měly v devatenáctém století). Patří k nim zejména *Královské komise* (Royal Commissions), *Poradní rada pro finance veřejné správy* (the Consultative Council for Local Government Finance), *Národní zdravotní služba* (the National Health Service), *Rada pro umění* (the Arts Council),¹⁸³ zemědělské marketingové rady a další. Většina z nich plní pouze jakousi poradní funkci.

Jak již bylo konstatováno, Velká Británie je zemí, která je konstituční monarchií garantující samosprávné prvky již od ledna roku 1689. Od tohoto okamžiku hraje v britském politickém životě zvýšenou roli dvoukomorový parlament, který je tvořen *Dolní sněmovnou* (the House of Commons) soustředující skutečnou moc a *Horní sněmovnou* (the House of Lords) mající spíše reprezentativní poslání. Celkem 650 poslanců Dolní sněmovny se volí na základě většinového volebního systému. V britském pojetí ústavy poslanci Dolní sněmovny reprezentují především voliče ze svých volebních obvodů.

Na vrcholu organizačního a mocenského uspořádání veřejné správy stojí *kabinet* (the Cabinet) vedený ministerským předsedou a tvořený klíčovými ministry, který stojí v čele *vlády* (the Government).

Role územní samosprávy

V systému britské veřejné správy hraje klíčovou roli *územní samospráva reprezentovaná hrabstvími, distrikty a městy*. Postavení měst se posilovalo především od počátku průmyslové revoluce, která v Anglii (jako v první zemi tehdejšího světa) začala již v osmdesátých letech osmnáctého století. V jejím průběhu se v devatenáctém století vytvářely velké městské průmyslové aglomerace, které si vyžadovaly efektivnější formy jejich řízení. Navíc rozvoj průmyslu si vynutil budování (a tím i správu) dopravních cest představujících nezbytnou infrastrukturu pro zvyšující se obchodní aktivity, úpravu vody, zásobování obyvatelstva vodou, likvidaci odpadních vod, zásobování elektřinou. Tehdejší problémy chudoby, analfabetismu a rostoucí zločinnosti se ve velkých městských centrech staly podnětem pro poskytování prvních sociálních služeb.¹⁸⁴ V té době se formoval i institut *hrabské obce* (county borough) vztahující se na největší městské aglomerace, které vykonávaly poměrně autonomní správní činnost.

Významnou roli v systému britské veřejné správy hrají *hrabství*,¹⁸⁵ jejichž historické základy se utvářely již ve třináctém a ve čtrnáctém století. Od této doby prakticky až do průmyslové revoluce se tzv. *smírčí soudci* stali významnými představiteli místní správy. Jejich institut zanikl de facto teprve v roce 1835, kdy byl vyhlášen zákon o správě měst (the Municipal Corporation Act), jímž byly podstatně posíleny pravomoci správy velkých měst. Hrabství tradičně – tj. i v devatenáctém století – *odpovídala za vybírání daní odváděných do státního rozpočtu, za najímání vojáků a za řešení trestních záležitostí*. Poslední z velkých reforem územní samosprávy byla provedena *zákonem o místní správě* (the Local Government Act) z roku 1972.

Tradičním subjektem britského systému správy jsou *samosprávná města* (boroughs),¹⁸⁶ tj. původní královská města zakládaná ve středověku, která od panovníka obdržela tzv. *privilegium o inkorporaci*. Na jeho základě bylo městské správě povoleno vybírat daně, z nichž panovníkovi odváděla pevně stanovenou částku. Specifické postavení v britské veřejné správě zaujímají *farnosti* Anglikánské církve (parishers), která mají minimální kompetence. Dnes se farnosti podílejí zejména na budování a udržování zastávek autobusů a řeší některé méně významné problémy místní komunity.

182 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 17.

183 Tamtéž, s. 17.

184 Tamtéž, s. 19.

185 HALÁSKOVÁ, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. S. 155.

186 CHANDLER, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. S. 22.

Svým způsobem samostatným subjektem systému veřejné správy ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku se stala *správa Velkého Londýna* (Greater London administration), v jejímž čele stála Rada Velkého Londýna (ta nahradila Londýnskou hrabskou radu zřízenou v roce 1888). Celá oblast Velkého Londýna byla organizačně rozčleněna do třiceti dvou *správních okrsků* (London Boroughs). Rada Velkého Londýna řídila správu této oblasti do roku 1985, kdy byla zrušena. Pokud jde o volby do zastupitelských orgánů, J. A. Chandler uvádí, že, „*volební systém používaný v místní správě je založen na jednomandátových volebních obvodech, přičemž ke zvolení na čtyřleté období postačí prostá většina hlasů*“.¹⁸⁷ Uvedená zásada je zcela naplněna na úrovni *hrabství*. V distriktech zabezpečujících služby pro občany především ve venkovských oblastech se v průběhu čtyřletého volebního období konají volby třikrát, přičemž se vždy volí třetina členů zastupitelstva.

2.3.2 Aplikace manažerských přístupů ve veřejné správě

Pokud jde o činnost úředníků státní správy, podobně jako v dalších evropských státech se člení na obvykle vysoce ceněné tzv. *generalisty* (kteří mají označení „*administrátoři*“) a tzv. *specialisty*.¹⁸⁸ V územní samosprávě je však přístup většiny volených představitelů k úředníkům dosud takřka opačný. Vedoucí místa téměř výlučně zastávali specialisté s odborným vzděláním pro jimi zabezpečovanou problematiku. Tento stav, který byl v šedesátých letech podroben rostoucí kritice, se začal zčásti měnit po roce 1967, kdy se vytvořily základy dnešní *Asociace managementu místní správy* (the Local Government Management Board)¹⁸⁹ a zejména od počátku sedmdesátých let, kdy se položil velký důraz na kontinuální profesní vzdělávání úředníků zabezpečovaný zejména částí vysokých škol – a v jejich rámci především tzv. *Školami veřejné správy* (Schools of Public Policy).

K výrazným změnám ve výkonu veřejné správy ve Velké Británii postupně docházelo od šedesátých let minulého století, kdy začaly být aplikovány zásady „*New Public Management*“. Nicméně již ve dvacátých a ve třicátých letech dvacátého století začaly být publikovány první studie o organizaci a metodách výkonu státní správy v oblasti financí.¹⁹⁰ Od počátku osmdesátých let *převládající část služeb nabízených a zajišťovaných samosprávou je kontrahována*, přičemž kontrakty uzavírají města, distrikty a hrabství s podnikateli, kteří uspěli ve veřejných soutěžích. Na základě tzv. *zákona o povinném kontrahování služeb* (Compulsory Competitive Tendering Act) z roku 1979 působí v *distriktních úřadech specifické útvary*, které nejen připravují veřejné soutěže a kontrolují plnění kontraktů, nýbrž zároveň se sami musí svými projekty veřejných soutěží účastnit. Jejich pracovníci – velmi často osvědčení manažeři ze soukromého sektoru, kteří přišli pracovat pro distrikty – dostávají manažerské platy, avšak zároveň nesou podnikatelské riziko (po několika neúspěšných účastech ve veřejných soutěžích bývají odvoláváni a nahrazováni novými pracovníky). Významná je kontrolní činnost samosprávných úřadů nad plněním ustanovení kontraktů.

2.3.3 Vývoj reformy veřejné správy

Podle názoru Philippa Keraudrena, „rok 1988 byl začátkem nové etapy reformy veřejné správy“.¹⁹¹ Byly schváleny zásady „*Iniciativy příštích kroků*“ (New Steps Initiative),¹⁹² již byly stanoveny základní priority:

1. „Práce každého ministerstva (i každého odboru) musí být organizována tak, že centrem je práce, která musí být provedena, tedy hlavní cíl. Systémy a struktury musí podporovat efektivní zabezpečení politik a služeb. Management každého ministerstva (odboru) musí zajistit, aby pracovníci měli odpovídající zkušenost a dovednosti potřebné k plnění úkolů, esenciálních pro efektivní správu.“

187 Tamtéž, s. 32.

188 Tamtéž.

189 Tamtéž, s. 33.

190 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu. S. 209.

191 Tamtéž, s. 215.

192 VIDLÁKOVÁ, O. Reformy veřejné správy. S. 73.

2. V každém ministerstvu (odboru) musí být reálný a trvalý tlak na kontinuální zlepšování hodnoty za peníze získané při poskytování služeb¹⁹³.

Jedním z hlavních výsledků implementace koncepce *Iniciativa příštích kroků* se stalo zakládání tzv. *agencí* přebírajících některé úkoly státní správy. Jak připomínají D. Coombes a T. Verheijen, „v *prvních deseti letech své vlády na Downing street* se M. Thatcherové podařilo v průběhu 80. let snížit počet státních zaměstnanců o 20 %. K 1. dubnu 1995 celkový počet státních zaměstnanců činil 516 890¹⁹⁴. Jak poznamenává Krassimira Nikolova, „podle oficiálních statistik v letech 1979–1995 byl stav britské státní služby zredukován ze 730 000 na 520 000, z nichž přibližně polovina působí v oblasti poskytování veřejných služeb¹⁹⁵. Značné množství úředníků státní správy bylo převedeno do zhruba 130 agencí řízených generálními manažery, kde již nemají statut – a tudíž ani výhody – státních úředníků. Již k 1. dubnu 1995 takto bylo vytvořeno 94 agencí zaměstnávajících 67 % původních úředníků státní správy¹⁹⁶. Současně do agencí zajišťujících služby, které jsou dobře měřitelné, bylo přijato i poměrně značné množství pracovníků ze soukromého sektoru. „Vytváření agentur bylo po roce 1993 následováním redukováním ústředních ministerstev.“¹⁹⁷ Přijímání Chief Executives na pětileté manažerské smlouvy se stalo v oblasti řízení lidských zdrojů součástí tzv. *Koncepce veřejného výběru* (Public Choice). Od roku 1995 se také povinně zveřejňují volná místa v úřadech státní správy.

O potřebě zefektivnit výkon veřejné správy se ovšem diskutovalo již zhruba od konce padesátých let – a to zejména v návaznosti na diskuze o potřebě úsporných opatření z dvacátých a ze třicátých let. V padesátých letech se rovněž začaly studovat některé otázky aplikace určitých manažerských přístupů a dovedností ve správní činnosti. V roce 1966 – za labouristické Wilsonovy vlády – byla zřízena tzv. *Fultonova komise* (nazvaná podle jejího předsedy lorda Fultona).¹⁹⁸ „Úkolem komise bylo zkoumat strukturu státní služby, otázky přijímání do služby a jejího managementu včetně vzdělávání a vypracovat doporučení dalšího postupu“. Jak konstatoval Philippe Keraudren, „význam Fultonovy zprávy nespočíval ani tak její podstatě, nýbrž spíše ve skutečnosti, že byla „prvním krokem“ na cestě k jasnému přehodnocení „nedotknutelného charakteru“ veřejné správy“.¹⁹⁹

Komise v roce 1968 zveřejnila tzv. *Fultonovu zprávu*, v níž „bylo identifikováno šest hlavních nedostatků státní služby:

- *státní služba byla založena na filozofii amatérismu;*
- *rozdělení do tříd vytvořilo těžkopádnou strukturu;*
- *specialisté nemají autoritu;*
- *velmi málo státních zaměstnanců jsou schopní manažeři;*
- *Whitehall je uzavřený, s minimálními kontakty s vnějším světem;*
- *existují nedostatky v personálním řízení“.*²⁰⁰

Jak konstatovala O. Vidláková, „na základě těchto zjištění lord Fulton navrhl, aby do státní služby byl zaveden princip odpovědného řízení (accountable management) a aby byly jasně stanoveny působnost a odpovědnost na jedné straně a kádr pracovníků schopných je plnit na straně druhé. Žádal oddělit

193 Tamtéž, s. 73.

194 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma veřejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 213.

195 Tamtéž, s. 239.

196 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma veřejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 216.

197 Tamtéž, s. 217.

198 VIDLÁKOVÁ, O. *Reformy veřejné správy*. S. 74.

199 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma veřejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 209.

200 VIDLÁKOVÁ, O. *Reformy veřejné správy*. S. 74.

funkce, které měly za úkol vypracovávat strategie, koncepce, od funkcí zajišťujících výkon operativy a poskytování služeb. To vedlo k vytvoření tzv. Senior Open Structure, jednotné skupiny vedoucích pracovníků. Důraz kladený ve Zprávě na vzdělání a dovednosti státních zaměstnanců vedl pak ke zřízení centrální vzdělávací instituce pro státní službu: Civil Service College (1970). Postupně byly vypracovány moderní metody pro přijímání do služby a pro řízení zaměstnanců, zejména specialistů²⁰¹

Další důležitá etapa začala v roce 1979, kdy v ústředních orgánech státní správy začal být zaváděn tzv. *Systém kontroly hospodárnosti* (Efficiency Scrutinies) (v *územní samosprávě se v téže době aplikovaly zásady tzv. Povinného kontrahování služeb* (Compulsary Competitive Tending – C.C.T.)). Důraz byl současně položen na zjednodušení a zprůhlednění výkonu státní správy cestou zjednodušení komplikovaných a časově náročných postupů. *V souvislosti se systematickým důrazem na dosahování pokud možno maximální efektivity byl dokonce v roce 1981 Departement pro státní službu* (Civil Service Department) *vytvořený na základě doporučení Plowdenovy komise z roku 1961 zrušen jako málo účinný*.²⁰² Odpovědnost za finanční zabezpečení práce státních zaměstnanců byla přenesena na ministerstvo financí.

V roce 1982 „vláda premiérky Thatcherové přijala Bílou knihu nazvanou Účinnost a efektivita ve veřejné správě (*White Paper Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*). V tomto dokumentu bylo stanoveno jako cíl poskytnout takový systém vládnutí, v němž řídicí pracovníci na všech úrovních mají:

1. jasnou představu o svých cílech a umění vyhodnotit, ocenit všude a vždy výsledky nebo výkon s ohledem na stanovené cíle;
2. jasně definovanou působnost (odpovědnost) za nejlepší použití svěřených prostředků včetně kritického přezkoumání výstupů a hodnoty dosažené za použité peníze;
3. informace, zejména o nákladech, školení a přístup k odborné konzultaci, kterou potřebují, aby mohli vykonávat svoji působnost efektivně²⁰³

Takto se v praxi začala uskutečňovat tzv. *Iniciativa řízení financí*. Ta především akcentovala přesné vymezování úkolů pracovníků jednotlivých ministerstev a vyhodnocování jejich plnění (assessment) v porovnání vůči stanoveným cílům a úkolům. Značná pozornost byla dále soustředěna k informatizaci státní správy a k rozvoji profesního vzdělávání volených představitelů a úředníků. Součástí reformních snah se počátkem osmdesátých let rozhodnutím parlamentu stalo i zřízení *Národního auditorského úřadu*.

V roce 1988 byla zahájena tzv. *debyrokratizace veřejné správy* v první řadě spočívající v dalším úsilí o zvýšení efektivity výkonu správní činnosti. Byly dále omezeny kompetence státní správy a posíleny pravomoci samosprávy. Orientace na využívání manažerských přístupů se v té době ještě více posílila. V neposlední řadě byl přibližně ve stejné době vypracován *Etický kodex správní služby*.

V územní samosprávě se v devadesátých letech dále posiloval důraz kladený na hodnocení kvality pracovní činnosti úředníků. Daná orientace odpovídá implementaci zásad *Charty občana* (Citizen's Charter). Uvedený dokument vláda předložila ke schválení parlamentu v červenci 1991.²⁰⁴ „Cílem dokumentu je zvýšit standard veřejných služeb tím, že lépe odpovídají na přání a požadavky uživatelů služeb. Základními, klíčovými principy Charty jsou: standardy, informace a otevřenost, výběr a konzultace, zdvořilost a pomoc, schopnost dát věci do pořádku a hodnota za peníze.“²⁰⁵ Občan začal být pojímán zejména jako klient služeb, které pro něho veřejná správa v podobě obligatorních a kvalitativních veřejných a veřejně prospěšných služeb zajišťuje. Charta podstatnou měrou posílila pravomoci občanů ve vztahu vůči veřejné správě. Občana jsou úřady – mimo jiné – povinny pravidelně průběžně

201 Tamtéž.

202 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma veřejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 213.

203 VIDLÁKOVÁ, O. *Reformy veřejné správy*. S. 72–73.

204 Tamtéž, s. 73.

205 Tamtéž, s. 73–74.

informovat o jejich aktivitách. Občanům je dále garantováno právo podávat stížnosti na činnost konkrétních úřadů.

Výše uvedený přístup vláda ještě více posílila v roce 1994 vydáním své tzv. Bílé knihy nazvané *Kontinuita a změna* (Continuity and Change).²⁰⁶ V ní bylo mimo jiné doporučeno, aby úřady se služebně staršími státními úředníky uzavíraly individuální pracovní smlouvy s individuálním stanovením výše jejich platu, (tento postup se již dříve aplikoval v úřadech některých hrabství a distriktů). V uvedené souvislosti od roku 1995 se také v úřadech státní správy povinně zveřejňují volná místa, (tento postup se již dříve aplikoval v úřadech některých hrabství a distriktů).

V současné době je zvláště podstatným rysem anglosaského modelu celkově vyšší zodpovědnost manažera (Chief Executive) hlavně za:

- efektivní využívání finančních zdrojů;
- rozvoj marketingových aktivit;
- poskytování veřejných a veřejně prospěšných služeb;
- celkovou výkonnost správní služby.

Daná orientace odpovídá respektování zásad *Charty občana* (Citizen's Charter) uskutečňovaných na úrovni výkonu územní samosprávy.

Další rys britské (a rovněž německé a francouzské) veřejné správy identifikovali David Farham a jeho spoluautoři v publikaci nazvané *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition* vydané v roce 1996. V ní vyspecifikovali „čtyři modely chování veřejných zaměstnanců v závislosti na politických a společenských podmínkách. Prvním modelem je britský parlamentní model, kde jsou státní zaměstnanci funkcionáři ministerstva a jejich povinností je sloužit zájmům jakéhokoliv ministra, bez ohledu na politickou stranu, která je právě u moci. To odráží neutralitu britské státní služby a ochotu zaměstnanců podřídit své vlastní názory podpoře vlády. Státní služba v tomto prostředí při tvorbě a postrádá zvláštní image před veřejností, státní zaměstnanci však hrají významnou roli při tvorbě a uskutečňování vládní politiky“.²⁰⁷

V roce 1994 byl rovněž přijat zákon o parlamentním komisaři (tj. ombudsmanovi parlamentu).²⁰⁸ Na jeho základě – v návaznosti na zákony v let 1981, 1987 a 1991 – byly pravomoci ombudsmana parlamentu podstatně rozšířeny. Ombudsman je od této doby pokládán za jednoho z vedoucích představitelů Dolní sněmovny. Stojí v čele zvláštního parlamentního výboru parlamentního komisaře pro správu. Ombudsman odpovědný parlamentu je oprávněn k zasahování do činnosti ústředních i nižších správních úřadů. Tyto úřady na základě ustanovení zákona o parlamentním komisaři a *Kodexu postupu při získávání informací* jsou povinny ombudsmanovi požadované informace poskytovat. Z hlediska vývoje britské veřejné správy na konci 20. a v prvním desetiletí 21. století se významným faktorem stala počínající kritika maximálního upřednostňování pojetí New Public Managementu. Jeden z britských teoretiků H. J. Elcock například NPM kritizoval za to, že vytvářel manažerské elity, které jsou pouze minimálně odpovědné vůči zastupitelům.²⁰⁹

206 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 219.

207 WRIGHT, G. – NEMEC, J. *Management veřejné správy: Teorie a praxe*. S. 35.

208 COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. a kol. *Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. S. 239.

209 ELCOCK, H. J. *The Changing Problem of Accountability in Modern Government: An Analytical Agenda for Reformers*.

3 PROBLÉMY PRAXE VEŘEJNÉ SPRÁVY

3.1 Standardizace veřejných služeb jako nástroj posilování kvality řízení ve veřejné správě

Úvod

Veřejná správa je v současném ekonomickém, správním i politologickém diskursu vnímána jako významný aktér, jehož aktivity a opatření mohou ovlivnit dynamiku ekonomického rozvoje a růstu. Studie a analýzy zaměřené na poznání interakcí mezi veřejnou správou a podnikatelským prostředím, resp. kvalitou života obyvatel ukazují, že vhodné nastavení veřejných intervencí může ovlivnit prostorové rozložení ekonomických aktivit, zmírňovat socio-ekonomické důsledky menší dynamiky růstu i ovlivňovat motivaci a dynamiku ekonomických subjektů s důsledky pro zaměstnanost i rozsah služeb v území.²¹⁰

Tato role veřejné správy jako specifické organizační struktury je reflektována i ve stávajícím paradigma-tu vládnutí, které mimo jiné reflektuje roli sítí (networks), které mají prostřednictvím spolupráce mezi veřejným, soukromým a občanským sektorem přispívat k dosahování synergických efektů v podpoře rozvoje území a zajišťování služeb a produktů pro veřejnost, podnikatelský sektor a další subjekty.²¹¹ Vládnutí je ve vztahu k podpoře ekonomiky a konkurenceschopnosti území chápáno komplexněji než politické rozhodování nebo výkon správy a implementace rozhodování. Vládnutí může být definováno jako široký soubor institucí, procesů a sítí, jejichž prostřednictvím je možné ovlivnit řešení socio-ekonomických problémů a výzev společnosti.²¹² Realizace vybraných investic a zajišťování některých veřejných služeb je v tomto smyslu stále více přenášeno na soukromý nebo nevládní neziskový sektor s očekávanými pozitivními důsledky pro efektivitu služeb. Přenos zodpovědnosti za zajišťování služeb na jiný než vládní sektor však může mít i negativní dopady, kromě rizika kontinuity zabezpečování služeb, i rizika v oblasti kvality a rozsahu poskytovaných služeb.

S ohledem na obecně přijímanou roli veřejné správy v podpoře posilování kvality života je stále větší důraz ze strany mezinárodních, nadnárodních i národních institucí kladen na zlepšování výkonu její správy a zvyšování efektivity řízení v organizacích veřejné správy. V tomto smyslu se v národních i nadnárodních veřejných politikách stále více diskutuje o možnostech a metodách posilování kvality řízení ve veřejné správě tak, aby byla posílena kapacita jednotlivých organizací veřejné správy (státní správy, územní samosprávy i organizačních složek) při řešení místního, regionálního, národního i nadnárodního (globálního) veřejného zájmu. Těchto cílů má být dosaženo reformami veřejné správy a také implementací nových technik a metod do řízení veřejné správy s cílem modernizace a reorganizace výkonu veřejné správy.²¹³ Jednou z těchto doporučovaných technik je implementace systému standardizace do procesů poskytování veřejných služeb i standardizace veřejných služeb jako takových.

Koncept standardizace veřejných služeb

Standardizace může být chápána jako soubor technik a opatření, jejichž prostřednictvím bude garantován soulad poskytovaných služeb s pevně definovanými kritérii a normami. Standardem rozumíme ustálenou normu, která pevně definuje garantovaný minimální rozsah a způsob poskytování veřejné

210 Blíže k problematice vztahu veřejné správy a podnikatelského prostředí viz např. BINEK, J. – GALVASOVÁ, I. Interakce subjektů veřejné a podnikové sféry v prostorovém kontextu. *Ekonomika a management* 2/2012. Praha: VŠE, 2008, popř. LOUDA, T. – GROSPÍČ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.). *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí* : Praha 22.–23.11.2005. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. S. 10–20, 51–60.

211 KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014.

212 POTŮČEK, M. *Strategické vládnutí a Česká republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007.

213 LOUDA, T. – GROSPÍČ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.). *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*: Praha 22.–23.11.2005. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006.

služby. Podle Haláskové můžeme standardy vymezit jako „ustálenou, normální míru nebo stupeň, který tvoří základ pro hodnocení něčeho a standardizaci jako proces uvedení na standard, resp. jednotnou úpravu“.²¹⁴

Standardy můžeme vymezit jako zákonem definované předpisy pro služby, produkty, procesy i jednání dotčených aktérů v konkrétní situaci a vymezeném prostředí.²¹⁵ Standardy nemají univerzální charakter, jejich podoba a kritéria jsou ovlivněna hodnotami a běžnými vzorci očekávání a chování, vyvíjí se v čase s ohledem na změny v sociálním a ekonomickém prostředí.

Standard je možné také definovat jako vymezení jasně a legislativně závazné státní normy, která udává určité kvalitativní a kvantitativní parametry, které je nezbytné splňovat při poskytování určité veřejné služby. Např. v oblasti sociálně-právní ochrany dětí je definován systém standardů kvality poskytování péče ve smyslu výkonu a zabezpečování základních agend v sociálně-právní ochraně dětí (kritéria personálního zabezpečení, kritéria pro dodržování právního řádu, kritéria pro posuzování naplnění základních zákonných podmínek činnosti obcí v dané oblasti, kritéria pro naplňování agend v oblasti prevence a práci s dětmi a rodinami, kritéria stejných postupů práce jednotlivých pracovišť s ohroženými dětmi a rodinami apod.)²¹⁶ Standardizace jednotlivých agend a oblastí výkonu veřejných služeb se implementuje zejména za účelem stanovení rozsahu určitých činností z hlediska kvantity i kvality a stanovení základních postupů a procesních kroků k realizaci těchto agend bez ohledu na charakter a právní formu organizace, která danou agendu zajišťuje.

Standardizace jednotlivých agend a veřejných služeb může být pojímána jako základní měřítko, kdy porovnáváme zabezpečení dané agendy s obecně uznávaným vzorem. Toto porovnání je základem kontroly kvality poskytovaných služeb bez ohledu na to, zda je poskytovatelem státní správa, územní samospráva, soukromý sektor nebo neziskový sektor. Hlavním cílem standardizace je zajištění jednoty a rovnosti v přístupu k jednotlivým službám ve všech obcích a regionech, kde je tato služba poskytována ze strany veřejné správy nebo nějakého typu soukromoprávního subjektu. Standardy vytvářené na centrální úrovni mají podle Nunvářové garantovat jednotu, rovnost a územní celistvost při zabezpečování veřejných služeb.²¹⁷ V tomto smyslu jsou standardy chápány jako jeden z nástrojů posilování kvality veřejných služeb, kde významnou roli hraje rovnost přístupu k využívání těchto služeb bez ohledu na místo bydliště, věk, státní a etnickou příslušnost a další charakteristiky uživatele veřejné služby.

Standardizace veřejných služeb je v kontextu realizace reálných veřejných politik pojímána jako jeden z prostředků nastavení minimálních závazků při zabezpečování veřejných služeb směrem k občanům a k dalším relevantním subjektům. Poskytovatelé veřejných služeb bez ohledu na jejich právní povahu a formu musí respektovat určité minimální požadavky, které jsou jim uloženy v zákonech, popř. prováděcích vyhláškách a dalších právních normách. S ohledem na integrační tendence v rámci evropských společenství jsou v rámci politiky evropského správního prostoru (European Administrative Space) diskutovány i oblasti koordinace těchto závazků na úrovni celé Evropské unie (zejména v oblastech sdílených politik, jako např. dopravní politika nebo sociální politika). Záměrem standardizace překračující národní úroveň výkonu veřejné správy je podpořit stejný přístup všech evropských občanů k základním veřejným službám.²¹⁸

Základním účelem standardizace veřejných služeb je, jak bylo řečeno výše, sjednocení vlastností a parametrů výrobků, služeb a procesů ve veřejném sektoru. Zároveň v sobě nastavení standardů obsa-

214 HALÁSKOVÁ, R. Možnosti standardizace sociálních služeb v České republice. In: Aktuální otázky sociální politiky – teorie a praxe 1/2014. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2014.

215 ČERMÁKOVÁ, K. – JOHNOVÁ, M. Zavádění standardů Kvality sociálních služeb do praxe. Průvodce poskytovatele. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2002.

216 K vymezení jednotlivých kritérií standardů blíže viz: Zákon č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

217 NUNVÁŘOVÁ, S. Zvyšování kvality veřejných služeb – standardy veřejných služeb. In: Škarabelová, Simona. Problematika zabezpečování veřejných služeb. Brno: Tribun EU s.r.o., 2007.

218 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Cit. online, [17.2.2016] <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/HTML/?uri=URISERV:133237&from=CS>

huje nastavení principů garantující trvalé procesy směřující ke zvyšování efektivnosti a kvality veřejné správy jako celku. Dlouhodobým efektem standardizace je posilování stability v organizacích veřejné správy a v řízení veřejných služeb.

Zajišťování řady veřejných služeb je v současnosti ovlivněno nestabilitou zejména organizačních složek veřejné správy, kdy výměna politických reprezentantů v důsledku voleb často ovlivňuje i výkon agendy úřadů a negativně působí na kontinuitu v zabezpečování vybraných služeb. Na mnoha úrovních řízení veřejné správy se setkáváme s častými nesystémovými změnami ve výkonu veřejné správy, které jsou důsledkem politické nestability (popř. politické výměny) a které působí negativně na transparentnost a efektivnost výkonu veřejné správy i na důvěru veřejnosti vůči veřejné správě jako celku. Zavedení povinných standardů může pozitivně ovlivnit kontinuitu ve výkonu vybraných agend a udržitelnost výkonu veřejné správy. V delším časovém horizontu může být prostřednictvím procesu standardizace služeb dosaženo větší stability organizací veřejné správy a oslabení negativních vlivů spojených s politickým rozhodováním jako je častá reorganizace zabezpečování veřejných služeb a časté změny v definování nabídky veřejných služeb i procesu jejich poskytování (zejména v sociální a zdravotní oblasti, ale i v dalších agendách).

Standardizace může zároveň přispívat k vyšší efektivitě řízení ve veřejném sektoru. Při zavádění standardů zabezpečování veřejných služeb jsou jednotlivé odpovědné úřady a organizace nuceny stanovit si jasné cíle a požadavky na zabezpečování příslušných veřejných služeb. Mohou se tak ve svém plánování a rozhodování přibližovat manažerské technice „Řízení podle cílů“ (MBO - management by objectives), která je považována za jednu z technik posilování efektivity řízení ve veřejném i v soukromém sektoru. Prostřednictvím zavádění standardizace je příslušná organizace nucena definovat si jasné cíle a požadavky na jednotlivé veřejné služby, což zvyšuje obecně transparentnost zabezpečování těchto služeb pro samotnou organizaci i vnější subjekty. Specifikace postupů a kritérií pro poskytování veřejných služeb umožňuje uživatelům veřejných služeb získat dostatečný přehled a znalosti o tom, v jakém rozsahu, typu i kvalitě mohou dané služby využívat i o podmínkách přístupu k těmto službám. Proces standardizace tak posiluje dostupnost služeb pro občany a další subjekty a zároveň motivuje organizace veřejné správy definovat jasné cíle a strategie zabezpečování těchto služeb a tím se postupně zlepšovat ve výkonu svých pravomocí. Hodnocení míry dosahování standardů je spojeno s jasně definovanými měřitelnými kritérii, která je možné porovnávat a která je možné i dlouhodobě zlepšovat.

Koncept standardizace je možné v organizacích veřejné správy uplatnit více způsoby, přičemž jednotlivé oblasti zavádění standardizace mohou být komplementární, popř. u menších organizací (zejména malé obce a města) může být standardizace využita jen v některých oblastech. Mezi základní standardy využívané v současnosti ve veřejné správě patří standardy zaměřené na:

- procesy řízení,
- personální zabezpečení výkonu veřejné služby,
- náklady na zajištění agend.

Procesní stránka zajištění veřejných služeb se týká vnitřních procesů zajištění, resp. poskytnutí služby. Standardy pak konkrétně stanovují způsoby poskytování služeb, včetně možností přizpůsobení služeb individuálním potřebám jednotlivce. Součástí procedurálních standardů je vymezení postupů při zpracovávání stížností a námitek ze strany uživatelů služeb, včetně způsobů evaluace a zpětné vazby služeb. Procesní standardy obsahují měřitelná kritéria v celém průběhu dodávky služeb: od identifikace potřeb „zákazníků“ (uživatelů veřejných služeb), přes samotné vytváření standardů služeb a jejich cílových hodnot, po monitorování výkonnosti a tvorbu kapacit pro doručování služeb.

Standardy v oblasti personálního řízení definují požadavky na lidské zdroje při zajišťování veřejných služeb, konkrétně odpovědnosti, vzdělání a kvalifikace, pracovní podmínky výkonu služby, zkušenosti, osobnostní předpoklady a praxi.²¹⁹ Zavádění personálních standardů může přispívat k eliminaci poli-

219 ČERMÁKOVÁ, K. – JOHNOVÁ, M. Zavádění standardů Kvality sociálních služeb do praxe. Průvodce poskytovatele. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2002.

tického vlivu při obsazování jednotlivých personálních pozic ve veřejné správě (při dostatečné veřejné i občanské kontrole).

S ohledem na skutečnost, že koncept standardizace je implementován v kontextu tendencí o posilování efektivitu řízení ve veřejné správě, jsou standardy veřejných služeb zaměřeny i na hodnocení ekonomické náročnosti výkonu agend ve veřejném sektoru. V praxi se můžeme setkat se standardy nákladů na výkon jednotlivých agend, resp. nákladů na výkon veřejné správy na příslušném úseku správy (např. náklady na pracovní úvazky, na energie, náklady na kancelářské prostory, na režie apod.). Definování měřitelných kritérií na výkon správy může být v některých oblastech přínosné, nicméně je vždy nezbytné reflektovat specifika úřadu vzhledem k rozsahu agendy, socio-ekonomickému prostředí, kulturnímu prostředí i dalším faktorům, které mohou ovlivnit náklady na výkon jednotlivých agend.

Standardy služeb je možné zavádět komplexně, nebo postupně jen na vybrané agendy, popř. procesy nebo oblasti. Obecně se doporučuje spíše postupné zavádění jednotlivých standardů, kdy po ověření jejich funkčnosti se mohou rozšiřovat na další domény působnosti. Jedná se o dlouhodobý a složitý proces, ve kterém se redefinuje postavení zástupců státní správy i územní samosprávy, stejně tak jako role politických představitelů v koncepci i samotném zajišťování veřejných služeb.

Standardizace versus autonomie územních samospráv

Proces standardizace veřejných služeb je často spojován s technickými přístupy k řízení ve veřejném sektoru, tento proces však má i svoji silnou politickou dimenzi. Definování povinných ukazatelů a standardů při realizaci veřejných služeb začalo být v národních politikách ve vybraných evropských zemích uplatňováno od osmdesátých let minulého století v souvislosti s procesy decentralizace a významného přesunu odpovědnosti za poskytování veřejných služeb na územní samosprávy (regiony, obce, města, metropole). Tyto reformy měly mimo jiné přispět ke zlepšování kvality řízení ve veřejné správě i k posílení její transparentnosti. Jedním z důsledků přenosu odpovědnosti za zabezpečení vybraných služeb z národní na regionální a municipální úroveň byl vznik diferencí v rozsahu i kvalitě poskytovaných veřejných služeb v důsledku rozdílné finanční, materiální i personální kapacity představitelů územních samospráv tyto veřejné statky zabezpečovat. Územní samosprávy, zejména v členských zemích EU, si zároveň v průběhu minulých dekád vybudovaly významné politické postavení, což mimo jiné limituje možnosti opětné centralizace vybraných služeb. Standardizace se v tomto smyslu jeví jako jedna z možností řešení tohoto dilematu (standardizace jako nástroj posilování rovného přístupu občanů k veřejným službám se stala povinnou součástí značné části agend např. ve Francii, Belgii, Velké Británii ale i v dalších zemích).

S podobnými problémy se můžeme v současnosti setkat i v České republice, zejména na úrovni obcí a měst. Zejména místní samosprávy získaly v průběhu devadesátých let minulého století významné kompetence a autonomie. Úroveň a kvalita výkonu místní správy i přenesené státní správy je však mezi samosprávami stejné úrovně velmi nevyrovnaná, rozsah a dostupnost služeb jsou ovlivněny zejména lidskými zdroji, přístupy managementu úřadů k veřejnosti a k výkonu svých agend i rozdílnou mírou vnímání zodpovědnosti za výkon jednotlivých mandátů. Důsledkem je do značné míry nerovný přístup občanů k veřejným službám a k dostupnosti služeb (např. v oblasti vybavenosti území občanskou, technickou i dopravní infrastrukturou). Tato problematika se netýká pouze výkonu agend místních samospráv, ale často i výkonu státní správy, zejména v oblasti sociální politiky a vzdělávací politiky. Zavedení standardů do vybraných oblastí a agend výkonu správy může přispět k posílení právních jistot občanů k přístupu ke službám a garantování stejného postupu při zabezpečení vybrané služby bez ohledu na místo její realizace.

Možnosti a oblasti standardizace veřejných služeb, včetně posílení rovnosti přístupů občanů k veřejným službám, byly v České republice diskutovány na začátku milénia, kdy vznikají první návrhy oblastí a segmentů pro standardizaci služeb (období 2000–2003). Významnou roli v těchto diskusích sehrála i přístupová jednání s Evropskou unií. Koncept standardizace nebyl diskutován komplexně a mezisektorově, základní přístupy ke standardizaci byly nastaveny na rezortním přístupu, kdy jednotlivá minis-

terstva ve spolupráci s dalšími partnery vytipovala oblasti, které jsou vhodné ke standardizaci, včetně návrhů novelizací a úprav stávající legislativy.

Mezi oblastmi, kde mělo být prostřednictvím standardů garantováno zvyšování kvality a dostupnosti služeb pro občany, patřila především oblast sociálních služeb, vybraných služeb ve zdravotnictví, v oblasti kultury a vzdělávání a ve vybraných segmentech dopravy.²²⁰ Specifickou oblastí standardizace se staly informační služby veřejné správy, jejichž úprava a harmonizace má vysokou míru priority v kontextu zavádění e-governmentu jako nástroje modernizace a demokratizace veřejné správy.²²¹ Výsledkem diskusí o standardizaci byly dílčí úpravy vybraných zákonů a vyhlášek, např. definování technických norem v dopravě týkajících se jízdnicích řádů, čistoty a pravidelnosti veřejné dopravy nebo v sociálních službách týkajících se vybavenosti území sociálními službami na úrovni obcí a krajů (s přihlédnutím ke specifickým výkonům především malých obcí a posílením jejich vztahů k obcím s rozšířenou působností).

Na základě studia odborných koncepcí, článků a publikací je možné konstatovat, že proces standardizace nemá v současných veřejných politikách prioritu ani podporu. Vybrané agendy a postupy standardizace byly diskutovány zejména v souvislosti se vstupem České republiky do evropských společenství, v posledních letech však tato diskuse není aktuální, což je do značné míry v rozporu s významem, který má koncept standardizace v dalších evropských zemích i v samotné politice evropského správního prostoru EU. Standardizace nemá významnější politickou oporu a diskuse o jejím významu i praktické kroky její realizace jsou ovlivněny znalostmi jednotlivých resortů o tomto konceptu a dobrovolnými aktivitami její případné implementace. Standardy kvality služeb jsou v současné praxi nejvíce uplatňovány v oblasti sociální politiky, konkrétně v oblasti zabezpečování sociálních služeb.

Paradoxním, ale žádoucím jevem se v tomto smyslu jeví aktivity některých představitelů územních samospráv, které i přes chybějící politickou, právní, metodickou i institucionální podporu shora (top-down) přistupují dobrovolně k zavádění vybraných kroků a metod standardizace služeb, které poskytují (přístup bottom-up). Jedná se o zcela dobrovolný a nezávislý přístup, který je spíše motivačně zastřešován Ministerstvem vnitra ČR. Významnou roli zde hrají postoje a hodnoty představitelů místních a krajských samospráv a jejich zájem zajišťovat veřejné služby v co největším rozsahu a dostupnosti pro různé sociální skupiny obyvatel.

Prvky konceptu standardizace jsou integrovány ve vybraných modelech řízení jakosti, které se od konce devadesátých let minulého století implementují v některých obcích, městech, městských částech a vybraných krajích. Jedná se zejména o metody CAF (sebehodnotící rámec), ISO, model EFQM, Charta služeb, metody měření spokojenosti veřejnosti se službami úřadů z hlediska jejich kvality i přístupu k zajištění těchto služeb, Citizen Report Card (dodávka služeb z pohledu občana), Sebehodnotící nástroje pro posuzování kvality veřejných služeb (Self-Assessment Tool for Customer Service Excellence, který se zaměřuje na vnitřní aspekty dodávky služeb, zlepšení procesů a kapacity úřadů) a další metody. Každá z těchto metod má specifický charakter a specifický účel ve vztahu k posilování efektivity řízení úřadu, obecně však můžeme konstatovat, že kombinace vlastního sebehodnocení a nezávislých auditů a měření výkonnosti služeb přispívá k definování jasných cílů a kritérií měření výkonu agend a tím i k naplňování hlavních záměrů standardizace, tedy definování jasných ukazatelů kvality, dostupnosti, přístupu a efektivity veřejných služeb.

Výše zmíněné metody jakosti jsou na úrovni územních samospráv využívány velice diferencovaně, zatímco některé úřady implementují i více metod zároveň, jiné úřady nemají o práci s nimi z různých důvodů zájem (jedná se zejména o finanční, personální kapacity i o neznalost metod a jejich přínosů). Důsledkem je však další otevírání nůžek mezi dostupností a kvalitou poskytovaných veřejných služeb, kdy obce, města a kraje pracující s výše uvedenými metodami se postupně a kontinuálně zlepšují v nabídce svých služeb a v jiných lokalitách a regionech mohou přetrvávat procesní i personální problémy

220 HALÁSKOVÁ, R. Možnosti standardizace sociálních služeb v České republice. In: Aktuální otázky sociální politiky – teorie a praxe 1/2014. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2014. S. 20.

221 SLÁMA, D. Měření kvality služeb veřejné správy. Příspěvek z konference Standardizace agend přenesené působností a měření jejich výkonnosti: Praha 4. 12. 2015. Praha: Česká společnost pro systémovou integraci, 2015.

v poskytování některých veřejných služeb občanům a dalším uživatelům veřejných služeb. Určitá centralizace a nastavení jasných pravidel a kritérií pro poskytování veřejných služeb se tak stále ukazuje jako aktuální a žádoucí.

Diskuse

Rostoucí komplexnost a diverzita jednotlivých společenských problémů a potřeb v kontextu globálních cílů a problémů veřejných politik limituje možnosti jednoznačného nastavení řešení všech sociálních a ekonomických otázek prostřednictvím jednoznačného vzorce. Zabezpečování veřejných služeb a řešení sociálních a ekonomických problémů není technickou záležitostí a řešení životních situací a potřeb občanů není možné vždy spojit s univerzální technickou normou. Standardy a proces standardizace je tak nezbytné vnímat spíše jako prostředek pro porovnávání kvality výkonu veřejných agend, kdy jednotlivé ukazatele a hodnoty (např. v případě vybavenosti území nebo personálním zabezpečení) mohou být indikátorem stavu zabezpečování příslušné agendy a případným prostředkem metodického usměrňování způsobů zabezpečování veřejných služeb.

Jedním z problémů současného výkonu veřejné správy v České republice je absence jasných kritérií pro zabezpečování veřejných služeb: zatímco jsou v příslušných zákonech definovány povinnosti jednotlivých subjektů veřejné správy ve vztahu k rozsahu veřejných služeb, nejsou pevněji stanovena jasná pravidla pro úroveň jejich kvality.²²² Občané i další subjekty se tak setkávají s mnohdy značně rozdílnými přístupy k zabezpečování vybraných služeb bez ohledu na jejich finanční spoluúčast na financování veřejného sektoru. Významné diference se v území projevují nejen mezi vybaveností území základními službami (zdravotnická zařízení, kulturní a sportovní zařízení, technická infrastruktura, pošta, policie, vzdělávací zařízení), ale i v samotném procesu poskytování veřejných služeb, přístupy úředníků a informovaností obyvatel o rozsahu a možnostech poskytovaných služeb.

Vzhledem ke skutečnosti, že není úplně žádoucí, aby se obyvatelé stěhovali do oblastí s efektivním výkonem správy a aby docházelo k vyliďování jiných obcí a regionů, je přínosné podpořit harmonizaci a koordinaci zajišťování veřejných služeb shora, např. prostřednictvím standardizace. Standardizace se nemusí týkat všech oblastí poskytování veřejných služeb, může se pilotně zaměřit na nejdůležitější domény kvality života obyvatel, kromě sociálních služeb na zdravotní a vzdělávací služby, bezpečnost a justici. S ohledem na velmi diferencovaný stav vybavenosti území základní infrastrukturou se rovněž jeví jako přínosné stanovit po vzoru jiných vyspělých zemí určité standardy vybavenosti území, které by byly reflektovány jak v územních plánech, tak i v odvětvových směrnících a územních perspektivách. Přísnější pravidla by pak měla v procesu územního plánování reflektovat potřeby území ve vztahu k dynamice rezidenčního nebo průmyslového rozvoje jednotlivých lokalit a regionů.

Význam standardizace se jeví jako aktuální i v kontextu dynamického rozvoje různých typů partnerství při zajišťování veřejných služeb a delegace výkonu služeb na soukromý podnikatelský nebo nevládní neziskový sektor. Přístupy jednotlivých institucí k zabezpečování veřejných služeb a statků se mohou významně lišit, soukromý a neziskový sektor navíc nepokryjí všechny potřebné oblasti služeb, jejich přístup k zabezpečování veřejných služeb je selektivní a úzce zaměřený. V tomto smyslu by bylo vhodné definovat standard poskytovaných služeb bez ohledu na zřizovatele nebo poskytovatele služby tak, aby nebyli někteří uživatelé služeb zvýhodněni nebo naopak znevýhodněni. Stanovení rozsahu a úrovně služeb by mělo být doprovázeno i vydefinováním zodpovědnosti za realizaci služeb (tato otázka je důležitá zejména u vztahu neziskového a veřejného sektoru).

Domnívám se, že standardizace vybraných agend veřejné správy by měla být součástí komplexnější právní úpravy. Její příprava však vyžaduje hlubokou a komplexní analýzu o stavu fungování hlavní oblastí výkonu veřejné správy a analýzu současné vybavenosti území. Standardizaci je vhodné, podle Tesaře, zavádět postupně na základě principu stavebnicového skládání systému tak, aby bylo možné verifikovat účinnost a dopady standardizace na kvalitu vybraných veřejných statků a služeb.²²³ Specifická pozornost by měla být věnována malým obcím a jejich kapacitám pro zajištění standardů

222 TESARĚ, L. Cesty k řešení standardizace veřejných služeb. In: Moderní obec 3/2002.

223 TESARĚ, L. Cesty k řešení standardizace veřejných služeb. In: Moderní obec 3/2002.

služeb. Tato problematika je však již nyní diskutována jak v kontextu posilování agend realizovaných prostřednictvím dobrovolných svazků obcí, tak i spoluprací obcí s příslušnými obcemi s rozšířenou působností.

Standardizace je kritiky chápána jako nepřiměřený projev státního paternalismu a politické ingerence do samostatnosti výkonu územních samospráv a decentralizovaných kompetencí. Vhodné definování kvalitativních a kvantitativních kritérií u vybraných veřejných služeb je nicméně jedním z nástrojů zvyšování kvality poskytovaných veřejných služeb a jedním z prostředků naplňování politických cílů zvyšování kvality řízení ve veřejném sektoru.

3.2 Autonomní normotvorba obcí

Tématem našeho setkání je politika a veřejná správa: modely a praxe. Modelem našeho státu je demokracie a právní stát. Jeho definičním atributem je mimo jiné i fungování samosprávy, zejména územní. Název tématu si lze položit také jako otázku: odpovídá, resp. nakolik odpovídá praxe modelu.

Zatímco tzv. profesní a zájmové samosprávě, je věnována naší politickou reprezentací pozornost spíše okrajově, výjimečně a ad hoc, územní samospráva je předmětem jejího zájmu mnohem častěji. Důvodů k tomu je více a vesměs souvisí s tím, že provázanost politiky obcí a krajů na celostátní úroveň je mnohem vyšší, častější a intenzivnější, než u jiných forem samosprávy. Mám tu na mysli nejen finanční toky a prostředky, jimiž pak může samospráva disponovat, jejichž rozsah je závislý konec konců na vládě a Parlamentu České republiky, ale i fakt, že situace na lokální a regionální úrovni ovlivňuje preference voličů při rozhodování v parlamentních volbách a z lokálních a regionálních politiků pochází v různé míře přímo či zprostředkovaně nemalá část členů parlamentu a vlády.

Dosud všechny vlády, které se u nás od roku 1990 vystřídaly, se „shodly“ v tom, že územní samosprávě by se měl dostat spíše jen omezený rozsah pravomocí, jejichž výkon je navíc realizován pod státním dohledem.

Článek 8 Ústavy stanoví, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Její skutečný rozsah a obsah nicméně záleží na zákonodárci, běžných zákonech, pro něhož je limitem, že „prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat“ (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Třebaže Ústavní soud jistý okruh záležitostí, které tvoří obsah územní samosprávy, ve svojí judikatuře vypočetl (jde o otázky převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů zejména zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochranu životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, územní rozvoj obce apod.), žádný jejich obecně platný katalog neexistuje a situace je tak povětšinou řešena případ od případu. Příkladem v tomto směru je nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06, kterým bylo opuštěno dosavadní restriktivní nahlížení na oprávnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, jimiž se ukládají povinnosti, přičemž argumenty pro tento posun byly vybrány mnohem spíše z oblasti politické (samospráva se stabilizovala a kultivovala), než právní.

Přitom platí, že v oblasti výkonu samostatné působnosti je rozhodování o právech a povinnostech fyzických i právnických osob značně omezené a ještě spíše se s ním setkáváme na úrovni obcí než krajů. Lze jistě diskutovat o tom, zda a nakolik je tato oblast samosprávě vlastní. Odpověď by tu přinesla zasvěcená analýza, která však, pokud je mi známo, provedena nebyla a nevím, zda se chystá. Přístup zákonodárce k samosprávě lze demonstrovat na jejich právu realizovat tzv. autonomní normotvorbu ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Třebaže jde konec konců spíše jen o záležitost okrajovou, protože mnohé z více než 6 400 obcí, nikdy žádný takový předpis nevydají a bez jejich přijetí by zřejmě výkon správy nebyl, až na výjimky (např. pokud se týče zajištění povinné školní docházky), nijak dramaticky ohrožen, byla této problematice v minulosti i dnes věnována nemalá pozornost a to nepochybně právě proto, že se tu zračí realita nahlížení na samosprávu ze strany státu.

Je třeba předeslat, že poté, co Ústavní soud v citovaném judikátu opustil striktní požadavek výslovného zákonného zmocnění k jejich vydávání tam, kde je ukládána povinnost, pojmově se tím okruh možných záležitostí, které lze takto regulovat rozšířil. Nicméně zatímco v případech, kde takové výslovně zmocnění existuje, mají obce mnohem pevnější půdu pod nohama, tam, kde tomu tak není, bude záležet na posouzení orgánu státního dozoru, tedy Ministerstva vnitra a Ústavního soudu, zda se záležitosti vyhláškou regulované vejdou do pojmů, jako jsou „místní záležitost“ nebo „veřejný pořádek“.

Vydávání obecně závazných vyhlášek na základě zmocnění

Uzákonění výslovného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky je tedy plně v rukách zákonodárce, který se může rozhodnout podle hledisek věcných, ale i politických. Navíc, asi sotva bychom v našem právním řádu hledali cestu, jak prosadit případné přeražení dané otázky ze sféry přenesené působnosti do samostatné, jakkoli lze uvést pádné důvody, že sem náleží. Ochrana prostřednictvím ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy tu asi sotva bude přicházet v úvahu.

Počet zákonů, které toto zmocnění obsahují, se pohybuje kolem dvou desítek, což jistě není počet nijak veliký. Rovněž zde platí, že působnost krajů je minimální a redukuje se v současnosti pouze na možnost takto upravit závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje (§ 43 odst. 11 zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Součástí záležitostí související s bezpečností v dané obci je nepochybně požární ochrana. S tím koresponduje oprávnění obcí stanovit obecně závaznou pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby preventivní požární hlídky, vydat požární řád obce a stanovit podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob (§ 13 a 29 odst. 1 zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů).

Se zajištěním veřejného pořádku souvisí oprávnění obcí obecně závaznou vyhláškou zakázat konzumaci alkoholických nápojů na veřejně přístupném místě nebo veřejnosti přístupné akci, pokud je toto místo nebo akce přístupná osobám mladším 18 let a omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitém místě prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti (§ 17 odst. 2 zák. č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zák. č. 183/2017 Sb.).

Do třetice lze zmínit § 12 zák. č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož může obec vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno. Tohoto zmocnění využil poměrně značný počet obcí, bez ohledu na to, že tím ztratily nemalé příjmy plynoucí z odvodů z hazardních her a počet legálních heren se podařilo výrazně redukovat.

Několik oprávnění k vydávání těchto autonomních předpisů obsahují zákony týkající se veřejných plateb (např. zák. č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů nebo zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů). Obce mohou dále regulovat svými vyhláškami např. některé otázky z oblasti odpadového hospodářství, ochrany zvířat proti týrání, zeměměřictví, ochrany veřejného zdraví, školství nebo provozování taxislužby.

Jak patrně, nejedná se o okruh záležitostí nijak právě široký, a jak patrně, zákonodárce nemá tendenci jej rozšiřovat a nová zmocnění se neobjevují, spíše naopak. Tak např. bylo zrušeno oprávnění obcí vydávat obecně závaznou vyhlášku o nařízení mimořádných veterinárních opatření, právo obcí pro svůj územní obvod nebo jeho část pořídit územní energetickou koncepci v souladu se státní energetickou koncepcí a pro její uskutečnění vydat závazný právní předpis, tj. obecně závaznou vyhlášku nebo stanovit území národních parků pro území národních parků.

Rozpačitý přístup zákonodárce

Problematiku můžeme nahlížet ještě jinou optikou. Jak bylo zmíněno, je konec konců pouze na zákonodárci, aby posoudil, zda určitá záležitost spadá do samostatné či přenesené působnosti a jen on tak může fakticky neomezeně stanovit, bude-li řešena obecně závaznou vyhláškou nebo nařízením obce.

Příkladem v tomto směru je vydávání tržních řádů, podle § 18 živnostenského zákona. Na první pohled je zřejmé, že jde o záležitost, která se týká místních záležitostí, zájmů občanů obce a veřejného pořádku (jeho součástí může být mimo jiné stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť, doba prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti nebo pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti), tedy evidentně otázek tvořících obsah samosprávy. Nicméně tržní řády jsou vydávány formou nařízení obce, což je prakticky unisono považováno za nevhodné.

Obdobně lze hodnotit i úpravu oprávnění obce stanovit, které místní komunikace nebo jejich části lze užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ke stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k zajištění celního odbavení atd. (§ 23 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Rovněž zde jde nepochybně o záležitosti týkající se veřejného pořádku a zájmů občanů obce, nicméně tuto úpravu může obec provést pouze nařízením. Toto řešení je tím problematičtější, že se týká místních komunikací, jejichž vlastníkem a nikoli tedy jen správcem, je obec.

Stejně rozpaky budí ustanovení § 4 odst. 3 zák. č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož mohou být nařízením určena místa v obci, kde lze konat shromáždění bez oznámení a stanovena doba, v níž se taková shromáždění konat nesmějí. Opět by se zde dalo opakovat, že jde o záležitosti výrazně místní povahy, týkající se veřejného pořádku na území obce. Vzhledem k tomu si lze položit otázku, zda by jiné záležitosti ohledně výkonu shromažďovacího práva nešlo právě s ohledem na to, že se mohou týkat místních záležitostí veřejného pořádku, regulovat obecně závaznou vyhláškou.

Proč bylo zvoleno určité řešení reglementace lze jen obtížně s jistotou zjistit. Důvodové zprávy k tomu vesměs mnoho neříkají a navíc některé úpravy jsou výsledkem poslaneckých iniciativ, jejichž zdůvodnění se nelze dopátrat. Sotva lze přitom argumentovat tím, že důvodem pro to, aby problematika byla upravena nařízením obce, je obava z toho, že každá obec by si jinak přijala svůj specifický autonomní předpis. Ani nařízení totiž nejsou unifikována a navíc obec nelze efektivně přimět k tomu, aby je vůbec vydala.

Bylo myslím zřetelně naznačeno, že odpověď na tyto otázky je třeba hledat mimo právo, v rovině ryze politické a mnohdy tak i mimo věcná kritéria.

3.3 Elektronizace legislativního procesu a elektronická Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

Významnou aktuálně řešenou problematikou je modernizace tvorby a vyhlášení práva. Popíšeme současný stav a následně představíme plánovaný postup, kterým hodlá Ministerstvo vnitra přistoupit k modernizaci tvorby a vyhlášení práva v České republice.

Jedinou právně závaznou podobou oficiálního promulgačního listu je listinná Sbírka zákonů, respektive Sbírka mezinárodních smluv. Tu doplňuje informativní elektronické vyhotovení Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv zpřístupňované na internetových stránkách Ministerstva vnitra, které není považováno za Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv, a aktuální informativní úplná znění právních předpisů poskytovaná v sekci „Zákony“ na portálu veřejné správy, opět bez právní závaznosti a v tomto případě i bez garance úplnosti a správnosti. Odůvodnění právních předpisů je dostupné pouze prostřednictvím informačních systémů Poslanecké sněmovny, Senátu a elektronické knihovny Úřadu vlády České republiky. V současné době neexistuje právně závazné vyhlášení právních předpisů v elektronické podobě a ani ověřená databáze ať již aktuálních, či

minulých znění právních předpisů. Totéž platí zároveň pro konsolidovaná znění novelizovaných právních předpisů.

Stávající podoba vyhlásování právních předpisů neodpovídá aktuálním nárokům – závazná listinná podoba Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv je obtížně dostupná, neumožňuje tvorbu úplných znění právního předpisu a její pořizování je poměrně nákladné. Laická i odborná veřejnost je proto nucena pracovat nikoliv se závaznou listinnou podobou právního předpisu, ale užívat místo ní veřejně dostupné a negarantované zdroje úplných znění nebo komerční právní informační systémy. Odebírání listinné podoby Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv je rovněž ekonomicky náročné pro územní samosprávné celky i pro podnikatele. Absence oficiálního a moderního právního informačního systému také omezuje informovanost o vztazích mezi právním řádem Evropské unie a České republiky a představuje konkurenční nevýhodu pro české podnikatele oproti podnikatelům ze zemí, které moderní právní informační systémy bezplatně poskytují.

Inspiraci pro připravované modernizační kroky nacházíme v praxi a zkušenostech jiných členských států Evropské unie a z výsledků práce Evropského fóra úředních listů. Dominujícím trendem mezi státy Evropské unie je zavádění závazné elektronické podoby právního předpisu. V současné době ji zavedlo již 19 z 28 zemí a řada dalších členských států její zavedení připravuje. Novější trend v právní úpravě elektronického vyhlásování právních předpisů představuje postupné prosazování právně závazného úplného znění právních předpisů. K zavedení závaznosti úplného znění jako první přistoupily některé země bývalého východního bloku, které se, stejně jako Česká republika, potýkají s následky radikálních změn právního řádu v první polovině 90. let 20. století a musí hledat cestu, jak právní řád jeho adresátům přehlednit i přes jeho časté změny.

Problémy při tvorbě práva

Značné problémy lze identifikovat i v současné podobě tvorby práva. Té je vyčítána řada nedostatků majících původ v historických událostech, politických příčinách, až po personální, institucionální a procedurální důvody. Stávající iniciativy přitom zcela opomíjejí oblast podoby nástrojů a podoby samotných postupů tvorby právního předpisu a oblast pravidel tvorby právních předpisů, která podstatným způsobem ovlivňuje výslednou kvalitu právních předpisů. Zanedbávání této oblasti znamená zvýšený výskyt chyb v legislativním procesu a rovněž špatnou srozumitelnost právních předpisů, nízkou efektivitu právní regulace, nadměrnou zátěž legislativců a nízkou transparentnost právního prostředí. Zkušenosti členských zemí Evropské unie, kde je využívání informačních technologií v rámci tvorby práva standardem, ukazují, že využívání moderních informačních technologií v legislativní práci řadu procesů spojených s tvorbou a publikací právních předpisů zkvalitnilo a zefektivnilo.

Ministerstvo vnitra se proto soustředí na následující základní a doposud opomíjené aspekty legislativního procesu:

Tvorba právních předpisů je založena na tradičním systému tvorby základních předpisů a jejich novel. Ten neposkytuje ve výsledku přehlednou a srozumitelnou informaci, jaká je aktuální podoba platného práva. Práce s novelami a příprava novelizačních bodů současně vytváří nepřehledné a do jisté míry nesystematické prostředí pro tvorbu práva.

V jednotlivých fázích legislativního procesu nejsou používány moderní nástroje tvorby právních předpisů založené na pravidlech tvorby právních předpisů a vnitřních zásadách právního řádu, které by umožnily eliminovat legislativně-technické chyby a usnadnily a zefektivnily tvorbu práva.

Pro tvorbu návrhů zákonů a jejich změn není k dispozici jednotný systém oběhu legislativních dokumentů a není vyžadován jednotný elektronický formát, což vede k chybám při jejich projednávání a schvalování.

V případě návrhů změn k projednávaným návrhům zákonů v Poslanecké sněmovně není v současnosti jednacím řádem Poslanecké sněmovny odůvodnění zpravidla požadováno, což významně sťažuje projednávání pozměňovacích návrhů a následnou interpretaci přijatého právního předpisu.

Srovnáme-li situaci s dalšími členskými státy Evropské unie, v řadě z nich jsou ke tvorbě práva využívány specializované elektronické prostředky. Moderní podobou legislativního nástroje je specializovaný editor pro tvorbu správně formátovaného legislativního návrhu. Tyto systémy jsou schopny využívat texty právních předpisů dostupné v oficiálních právních databázích a zapracovávají pravidla tvorby právních předpisů a jejich projednání. Umožňují sjednotit používané formáty, ověřovat jejich formální správnost a produkovat standardizované dokumenty, jejichž předpublikační příprava není spojena s dodatečnými náklady. Stále více se prosazuje myšlenka nástrojů, které umožní pracovat v úplném znění právního předpisu a tuto podobu automatizovaně konvertovat do podoby novelizačních bodů. Nalézáme i plnou integraci časových aspektů právního předpisu (platnost, účinnost, přechodná ustanovení).

Vedle specializovaných nástrojů tvorby práva je mezi evropskými zeměmi stále šířeji akceptován koncept jednotného systému oběhu legislativních dokumentů v elektronické podobě v rámci celého legislativního procesu. Přináší řadu výhod – urychluje předávání legislativního návrhu mezi jednotlivými subjekty legislativního procesu, je spojen s využíváním standardizovaných formátů elektronických dokumentů, je efektivní, ekologický a při využití odpovídajících nástrojů je schopen garantovat transparentní tvorbu právního předpisu – identifikovat původce, čas a charakter změny legislativního návrhu a garantovat, že do textu návrhu nemohla zasahovat neoprávněná osoba.

Pokud se týče podoby, ve které se právní předpis tvoří a schvaluje, lze sledovat posun k maximálnímu využívání úplného znění právního předpisu. Probíhající modernizace nástrojů legislativního procesu vytváří tyto možnosti v řadě zemí a záleží na vnitřních podmínkách té které země, zda tyto možnosti využije.

Zásadní vodítko pro řešení popsaných problémů představuje pro Ministerstvo vnitra judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud (nález Pl. ÚS 77/06, publikován pod č. 37/2007 Sb.) jednoznačně konstatuje, že orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. V tomto nálezu současně konstatuje Ústavní soud i právo občana na „dobré právo“, tedy právo pro adresáta přehledné, srozumitelné a vnitřně bezrozporné. Nález tak ukazuje na jednoznačnou vnitřní souvislost dostupnosti a srozumitelnosti práva s postupy a nástroji využívány pro jeho zveřejňování a tvorbu. Podle Ústavního soudu se dokonce problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Současně s její aplikací totiž podle Ústavního soudu musí stát zajistit, aby právo bylo poznatelným, konstatuje tedy závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.

Představy Ministerstva vnitra

Ministerstvo vnitra jako úřad odpovědný za vyhlášení pramenů práva, a v širším pojetí i za jejich dostupnost, srozumitelnost a do určité míry i kvalitu, ve spolupráci zejména s Úřadem vlády České republiky, Poslaneckou sněmovnou a Senátem, usiluje dlouhodobě tento nepříznivý stav zvrátit. Vláda České republiky přijala po řadě analýz a hledání vhodných koncepcí na návrh Ministerstva vnitra v roce 2010 řešení, které je založeno na zavedení závazné elektronické podoby právního předpisu, akcentaci významu úplného znění právního předpisu, na právní závaznosti jeho elektronické podoby a na poskytnutí bezplatného přístupu ke komplexnímu a ověřenému zdroji dat o platném a minulém právu. Předpokládané řešení počítá se současným přijetím legislativních změn a realizací technických opatření (vytvoření systému e-Sbírka a e-Legislativa) zaměřených na celkovou elektronizaci tvorby a vyhlášení práva a na zakotvení užívání úplného znění právního předpisu při tvorbě a vyhlášení právního předpisu. Tato opatření lze v současnosti díky prioritní podpoře projektu ze strany vlády a zajištění financování ze strukturálních fondů Evropské unie začít realizovat.

V rámci legislativních změn se navrhuje zavedení elektronické podoby jako právně závazné oficiální podoby právních předpisů. Zároveň bude ponechána i právně závazná listinná podoba právního předpisu pro zachování maximální dostupnosti pramenů práva. Dále bude zavedeno závazné úplné znění právních předpisů poskytující závaznou informaci o aktuální platné podobě právního předpisu a umožňující jeho větší přehlednost, a to včetně jednotlivých časových znění. K právnímu předpisu bude rovněž přikládáno srozumitelné shrnutí obsahu právního předpisu. Elektronický systém Sbírky

zákonů a mezinárodních smluv by se měl postupně stát místem, kde se adresát práva dozví všechny podstatné informace k aplikaci práva, včetně metodik ústředních správních úřadů k jednotlivým oblastem regulace.

Předkladatelé právních předpisů budou povinně užívat pro tvorbu právních předpisů systém elektronické tvorby právních předpisů, který bude sloužit jako jednotná platforma pro jeho tvorbu, změny a další oběh v rámci legislativního procesu. Součástí návrhu právního předpisu bude v případě novely vždy i jeho úplné platné znění ve znění navrhovaných změn, které bude spolu s návrhem projednáváno, aktualizováno a schvalováno v průběhu celého legislativního procesu. Na konci legislativního procesu bude právní předpis publikován v případě novely v podobě novelizačních bodů a současně úplného znění. To je podmínkou jak vyšší přehlednosti novely, tak následné právní závaznosti úplného znění. Vedle změn vyplývajících z nové povahy legislativní práce budou do určité míry sjednoceny požadavky na odůvodňování návrhů právních předpisů. Povinnost připravit odůvodnění odrážející obsah navrhovaných změn bude zakotvena formou minimálních požadavků zákonem a tato odůvodnění budou spolu s textem přijatého právního předpisu dostupná v systému e-Sbírka.

Systémy e-Sbírka a e-Legislativa

Vzhledem k primárně technickému charakteru navrhovaných změn tvoří základní předpoklad pro realizaci navrhovaného řešení vybudování systému e-Sbírka a e-Legislativa.

Elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv bude místem pro závazné elektronické vyhlášení Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a bude zároveň sloužit jako oficiální a ověřený zdroj právních informací. Bude se dělit na dvě části – portál, kde budou vyhlášována závazná elektronická znění právních aktů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a databázi informací o právních aktech, která bude sloužit k pružné práci s texty právních předpisů a bude obsahovat související dokumenty. Elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv umožní závazné elektronické vyhlášení právních předpisů a dalších právních aktů a zpřístupní je způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň umožní i vyhlášení závazné listinné podoby právního předpisu textově zcela identické s podobou elektronickou. Vedle závazné podoby bude právní předpis v elektronické podobě zpřístupněn i v dalších formátech umožňujících různé způsoby využití. Závazná elektronická podoba bude elektronicky uchovávána, čímž bude trvale zajištěna její autenticita a zároveň zachována právní hodnota. Závazná elektronická podoba právního předpisu bude dostupná nepřetržitě, bezplatně a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Systém bude dále propojen se systémy Evropské unie N-Lex a EUR-Lex, které umožní propojit texty právních předpisů České republiky s relevantní právní úpravou Evropské unie a porovnávat právní úpravu České republiky a členských zemí Evropské unie.

Předpokladem pro vytvoření elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv jako oficiálního zdroje právních informací je vytvoření datové báze systému. Její součástí se stanou texty a všechny časové podoby platných právních předpisů, dalších právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů od 4. dubna 1945. Dále bude obsahovat mezinárodní smlouvy a další akty. Tyto texty budou mít informativní charakter, nebudou právně závazným zdrojem informací o textu právních předpisů. Ověřená informativní znění se stanou základem pro zpracování úplných znění při tvorbě právních předpisů v elektronickém systému tvorby právních předpisů před okamžikem, kdy budou v rámci systému dostupná úplná znění právních předpisů jako součást právních předpisů projednaných prostřednictvím tohoto systému a vyhlášených prostřednictvím elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Tvůrce právního předpisu tak bude mít k dispozici „autorizované“ úplné znění právního předpisu.

Základními funkcionalitami, které poskytne elektronický systém tvorby právních předpisů (eLegislativa), jsou jednak editor pro tvorbu a projednání právních předpisů v úplném znění (eŠablona), zapracovávající pravidla formy, obsahu a fungování právního předpisu v právním řádu. Tvorba a projednávání právních předpisů v úplném znění v eŠabloně poskytnou přehledné prostředí pro tvorbu práva, umožní reflektovat všechny aspekty jeho tvorby (návaznost na předchozí či probíhající legislativní práce, respektování odkazů a terminologických vazeb). Nabídne dále tezaurus terminologie právních předpisů

České republiky CzechVoc, od kterého si Ministerstvo vnitra slibuje zpřehlednění a postupné sjednocování terminologie právního řádu.

Elektronický systém tvorby právních předpisů prostřednictvím spolupráce se systémem eKLEP spravující vládní legislativu a informačním systémem Poslanecké sněmovny a Senátu zajistí jednotný systém pro oběh, podepisování a vyhlášení návrhu právního předpisu a pro předkládání schváleného právního předpisu redakci Sbírky zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení. Výrazně sníží administrativní zátěž spojenou s administrací legislativního procesu a výskyt legislativně-technických chyb či záměn jednotlivých verzí a formátů textů návrhů.

Pokud jde o stav realizace projektu, Poslanecká sněmovna i Senát přijaly zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Účinnost právní úpravy je stanovena k 1. lednu 2020. Dokončení realizace technické části projektu je očekáváno k 31. prosinci 2019.

Očekávané přínosy

Zásadní přínosy realizace projektu shledáváme v existenci kvalitnějšího, srozumitelnějšího a snadno dostupného zdroje informací o platném i minulém právu. Od projektu si Ministerstvo vnitra slibuje také zvýšení důvěry v právo, zlepšení právního rámce podnikatelského prostředí, snížení míry porušování práva v důsledku jeho neznalosti, zlepšení možnosti veřejné kontroly veřejné moci, zvýšení demokratického prvku legislativního procesu, rozvoj právní informatiky v České republice atd.

SUMMARY

An effective functioning of public administration is an important prerequisite for the stability of society. Many of the problems which the public administration in the Czech Republic is struggling with have their roots in the political sphere, which is studied by political science. Political science, despite the ambiguity of the definition, may help understand the problems of public administration by analyzing of the roles of ideology and methodology in constructing a concrete form of public administration and alternative concepts of public interest, and by clarifying specifics of the political culture of Czech citizens, which are reflected in the functioning of public administration.

Political culture appears to be an utterly indispensable aspect of research of not just politics, but also of public administration. At the same time, it must be noted that it is entirely outside the scope of administrative science and its study in the framework of political science is underdeveloped as well. The present publication analyzes the current state of research in this field and the most important results achieved so far, concluding that post-Communist countries do not pay enough attention to these issues; however, there is an obvious deficit of political culture in these countries, with consequences both for politics and public administration. This is the direction that further studies in this field should follow.

Public administration is required to be professionally competent, but also independent and apolitical. All of these terms need to be analyzed and their meanings clarified. It is then necessary to study possibilities of the implementation of the abovementioned principles in order to achieve the desired optimal state, in respect whereof “pure”, either fully politicized or, on the other hand, fully de-politicized solutions do not seem desirable. Politics and public administration will always interact in one way or another, and this interaction is neither avoidable nor undesirable.

In connection with the process of the public administration reforms which take place in most of the European countries and also in connection with the “European administrative space”, the issues of studying and mutually comparing administrative systems of various European countries, especially EU member countries, become increasingly topical. They focus not only on purposeful and effective mutual use of experience in administrative systems improvements, but also on improving orientation in the abovementioned “European administrative space”. No due attention has so far been paid to a systematic study of administrative systems of (other) European countries. Most publications focusing on this issue (mostly study books, study materials, or occasional articles) deal with it only at a “descriptive” (mostly simplified) level. The cause of this lies in (apart from the issue being time- and finance-consuming) a significant complexity of the matter, terminological complications and difficulties in obtaining adequate (essentially necessary) factographic materials, and in practically non-existent adequate methodology. Legal comparative jurisprudence and comparative studies of political systems may be a source of inspiration in the development of a methodology of comparative studies of (European) administrative systems. Even in the current situation, it would be efficient to pay more attention to comparative studies of the structure of administrative systems, no matter how empirical they may be, or to some selected public administration areas, for example to personnel systems, financing, or administration/management of public property. A thorough “stock -taking” of all documents and sources which have so far been published on this matter (even in different contexts) in our country or abroad might serve as a starting point of these fragmentary studies.

The comparative part also contains an analysis of two different, but in many respects inspiring examples of public administration systems, the French one and the British one. A brief outline of the initial state is followed by a description of reforms and considerations on reforms of these systems with respect to a better performance of the role of public administration toward the society and improved public administration efficiency. The above goals are achieved both by restructurings and supervision and by the introduction of management methods and the assignment of some public services to private entities. The result should be a more effective, more flexible and less expensive public administration system, which should also be more accommodating toward citizens.

The part of the monograph dedicated to public administration practices deals with standardization of public services, issues related to the autonomy of local governments in creating and implementing own standards, and electronization of the legislative process, and is concluded by a short case study analyzing the influence of changes in the post of the Minister of Education, Youth and Sports on other posts and positions at the Ministry, including consequences thereof.

The chapter on standards of quality of public services focuses on the introduction of a concept of standardization of public services, including a definition of the role of the standardization process in improving the quality and efficiency of public services. It presents current approaches toward the standardization as implemented by municipalities, regions and central authorities in the context of the public administration modernization process, including an introduction to basic standardization techniques (ISO, CAF, Charter of Services). Specific attention is paid to benefits arising from the introduction of standardization of public services, with an emphasis on current problems in the provision of public services by local governments and the central government. The chapter also mentions standardization risks and critical comments concerning the standardization.

The autonomy of local governments in creating and implementing own standards has been used as an example of a vague position of municipalities and competencies entrusted to them, in respect whereof the granting of competencies and their division between the assigned competencies and the transferred competencies is a matter of political decisions which are hard to decipher and whose logic escapes an outside observer and, as a matter of fact, may not even be disclosed by the authors of the legislative changes. The result is a deteriorated position of municipalities and a diminished possibility of exercising public administration in their territories effectively enough.

The electronization of the legislative process and publication of legal acts and regulations seems to be one of the topical tasks in the field of public administration, and can be expected to bring about not only an improved final form of legal acts, but also an improvement of the legal awareness and legal knowledge of citizens, including all consequences arising therefrom or related thereto. Due to its frequent changes and hypertrophy, the law has become utterly confusing and obfuscatory for the public, and even the very possibility of knowing the law has become threatened. Under the circumstances, the public administration system must ensure not only a quality process of creating laws and standards, but also access of citizens to current wordings of legal acts and standards as a public service. The result will be an electronic collection of legal acts which will be as binding as its today's printed version.

The outcome of the study is a confirmation of the assumption that the examination of the politics-public administration relation requires an interdisciplinary approach. It is necessary to engage not only administrative science, but also political sciences and legal studies. The results obtained confirm that research in this interdisciplinary field is only at its very beginning, and the focus of each of the disciplines on the matter in question need to be strengthened if relevant results are to be achieved. Under the current state of research, the activities are more or less a mapping of the situation, although some material conclusions have been obtained as well. However, if additional usable results are to be obtained, the research must continue, both at the level of individual disciplines and in the framework of interdisciplinary cooperation.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A ZDROJŮ

Monografie

- ALBERTS, David S. – CZERWINSKI, Thomas J. (eds.) *Complexity, Global Politics and National Security*. Washington, D.C.: National Defense University, 1997, 180 s. ISBN 1579060463.
- ALMOND, Gabriel – VERBA, Sidney (eds.). *The Civic Culture Revisited*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1980.
- ALMOND, Gabriel – VERBA, Sidney. *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*. California: SAGE Publications, 1989. 574 s. ISBN 0691075034.
- ARISTOTELEŠ, *Politika*. 1. vyd. Július Špaňár. Bratislava: Pravda, 1988, 312 s.
- ARON, Raymond. *Demokracie a totalitarismus*. Vyd. 2. Překlad Vladimír Jochmann. Brno: Atlantis, 1993, 218 s. ISBN 80-710-8064-0.
- BENEŠ, Edvard. *Povaha politického stranictví*. Občanská knihovna sv. 4. Praha: Ministerstvo školství a národní osvěty, 1920, 32 s.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *Game plan: a geostrategic framework for the conduct of the U.S-Soviet contest*. 1. vyd. New York: Atlantic monthly press, 1986. 288 s. ISBN 0-87113-164-1.
- BUREŠ, Vladimír. *Znalostní management a proces jeho zavádění - průvodce pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 212 s. ISBN 9788024719788.
- ČERMÁKOVÁ, Kristýna – JOHNOVÁ, Milena. *Zavádění standardů Kvality sociálních služeb do praxe. Průvodce poskytovatele*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2002. 112 s. ISBN 80-86552-45-4.
- CHANDLER, J. A. et al. *Místní správa v liberálních demokraciích: úvodní náčrt*. 1. vyd. Brno: Doplněk, 1998, 264 s. ISBN 80-723-9023-6.
- CHURCHILL, Winston. *Druhá světová válka*. 1. Praha: NLN – Nakladatelství Lidové noviny, 2005, 4158 s. ISBN 80-7106-739-3.
- CLAUSEWITZ VON, Carl, *O válce*. 1. vyd. Praha: Academia, 2008. s. 752. ISBN 978-80-200-1598-3.
- COOMBES, David – VERHEIJEN, Tony a kol. *Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. 1. vyd. Bratislava: NISPACEE, 1997, 429 s. ISBN 80-967616-2-5.
- DAHL, Robert A. *Demokracie a její kritici*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 350 s. ISBN 80-85605-81-3.
- DAHL, Robert. *O demokracii: Průvodce pro občany*. 1. Praha: Portál, 2001, 191 s. ISBN 80-7178-422-2.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů : Základní modely demokratických systémů*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. 255 s. ISBN 978-80-245-1357-7.
- FREDERICKSON, H. George – SMITH, Kevin B. – LARIMER, Christopher W. a kol. *The Public Administration Theory Primer*. 2. vyd. Colorado: Westview Press, 2012. 308 s. ISBN 9780813345765.

- HARRIS, Arthur. *Bombardéry útočí*. Praha: Orbis, 1948, 359 s. Stopami dějin.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2006. 338 s. ISBN 0-7456-3147-9.
- GIDDENS, Anthony. *Unikající svět: jak globalizace mění náš život*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000. 135 s. ISBN 80-85850-91-5.
- GRAZIA DE, Alfred. *Political organization*. 1. vyd. New York: The Free Press, 1965. 320 s. ISBN 0029071003.
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*. 1. vyd. Ostrava: Vysoká škola báňská, 2006. 137 s. ISBN 80-248-1266-5.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 5. rozšíř. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 796 s. ISBN 80-7179-671-9.
- HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, 2008. 482 s. ISBN 8086432955.
- HEYWOOD, Andrew. *Politické ideologie*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, 2008. 362 s. ISBN 9788073801373.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan, aneb Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: Melantrich, 1941. 375 s.
- JANDA, Kenneth. *Výzva demokracie: systém vlády v USA*. Překlad Dagmar Boušková. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998, 423 s. Studijní texty (Slon), 16. sv. ISBN 80-858-5054-0.
- KHENDRICHE–TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014. 233 s. ISBN 978-80-87284-44-5.
- KIEL, L. Douglas – ELLIOTT, Euel (eds). *Chaos Theory in Social Sciences. Foundations and Applications*. Michigan: The University of Michigan Press, 2004. 360 s. ISBN 978-0-472-08472-2.
- KIPKE, Rüdiger – VODIČKA, Karel, (eds.). *Rozloučení s Československem: příčiny a důsledky česko-slovenského rozchodu*. 1. vyd. Praha: Český spisovatel, 1993. ISBN 80-202-0447-4.
- KLICPEROVÁ-BAKER, Martina – FEIERABEND, Ivo K. a kol. *Demokratická kultura v České republice. Občanská kultura, étos a vlastenectví ze srovnávacího pohledu*. 1. vyd. Praha: Academia, 2007. 286 s. ISBN 978-80-200-1433-7.
- KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Radix, 1998. 273 s. ISBN 80-86031-13-6.
- KNAPP, Viktor. *Velké právní systémy*. Praha: C. H. Beck, 1996. 264 s. ISBN 80-7179-089-3.
- KROUPA, Jiří. *Základy politického systému České republiky*. 1. vyd. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5384-7.
- KUHN, Thomas. *Struktura vědeckých revolucí*. Praha: OIKOYMENH, 1997. 208 s. ISBN 80-86005-54-2.
- LACINA, Karel. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: VŠFS, 2004. 86 s. ISBN 80-86754-10-3.
- LACINA, Karel – ČECHÁK, Vladimír. *Evropské systémy veřejné správy*. 1. vyd. Praha: VŠFS, 2005. 124 s. ISBN 80-86754-37-5.

- LACINA, Karel – KUDRYČKA Barbara. *Adult Education on Quality Management and other Cross-Sectional Aspects of Public Administration*. Białystok 2003, ISBN 83-88463-25-X.
- LOCKE, John. *Druhé pojednání o vládě*. 2. vyd. Přeložil Josef Král. Praha: Svoboda, 1992. 184 s. ISBN 80-205-0222-X.
- LOUDA, Tomáš – GROSPÍČ, Jiří – VOŠTRÁ, Lenka (eds.). *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí: Praha 22.-23. 11. 2005*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.
- MACHIAVELLI, Niccolò. *Úvahy o vládnutí a o vojenství*. 1. vyd. Přeložil Josef Hajný. Praha: Argo, 2001. 343 s. ISBN 80-7203-391-3.
- MC CHESNEY, Robert. *Problém médií. Jak uvažovat o dnešních médiích*. 1. vyd. Přeložila Barbora Holubová. Praha: Grimus, 2009. 143s. ISBN 978-80-902831-2-1.
- MILLS, C. Wright. *Mocenská elita*. 1. vyd. Přeložil František Kejdana. Praha: Orbis, 1966. 504 s.
- MLEJNEK, Josef (ed.). *Směšené volební systémy a většiotvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 2010, 188 s. ISBN 978-802-4617-824.
- NOZICK, Robert. *Anarchie, stát a utopie*. 1. vyd. Přeložil Zuzana Gabajová. Praha: Academia, 2015. 380 s. ISBN 978-80-200-2509-8.
- PARSONS, Talcott – SHILS, Edward (eds.). *Toward a General Theory of Action*. 1. vyd. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1951. 506 s. ISBN 9780674863507.
- PECKA, Emanuel. *Politická kultura v ČR*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2000. 221 s. ISBN 80-245-0017-5.
- PECKA, Emanuel. *Sociologie politiky*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. 240 s. ISBN 978-80-247-2793-6.
- POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
- POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 399 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- POTŮČEK, Martin. *Strategické vládnutí a Česká republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 364 s. ISBN 978-80-247-2126-2.
- PROROK, Vladimír. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012. 192 s. ISBN 978-80-247-4179-6.
- PROROK, Vladimír – LISA, Aleš. *Politologie*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, 2008. 224 s. ISBN 9788073801410.
- PROROK, Vladimír – LISA, Aleš. *Teorie a praxe řešení politických konfliktů*. Praha: Grada, 2011. 160 s. ISBN 978-80-247-3027-1.
- PYE, Lucian W. – VERBA, Sidney. *Political Culture and Political Development*. 2. vyd. Princeton: Princeton University Press, 1965. 574 s.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rozpravy*. 2. rozš. vyd. Přeložil Jindřich Veselý a kol. Praha: Svoboda, 1989. 292 s. ISBN 80-205-0064-2.
- RÝZNAR, Ladislav – ŠIMONOVÁ, Andrea. *Evropská veřejná správa*. 2. dopl. vyd. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006. 231 s. ISBN 80-7314-102-7.

- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Komparace politických systémů. II. 3.* Praha: Oeconomica, 2006. 230 s. ISBN 80-245-0757-9.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Komparace politických systémů: Západoevropské politické systémy. 1.* Praha: Oeconomica, 2009. 292 s. ISBN 978-80-245-1516-8.
- SANDEL, Michael. *Justice: What's the Right Thing to Do?* New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010. 320 s. ISBN 9780374532505.
- SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků.* Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
- SARTORI, Giovanni. *Teória demokracie. 1. vyd.* Bratislava: Archa, 1993. 512 s. ISBN 80-7115-049-5.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Kapitalismus, socialismus a demokracie. 1. vyd.* Přeložil Jiří Ogrocký. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2004. 470 s. ISBN 80-7325-044-6.
- SKOVAJSA, Marek. *Politická kultura. Přístupy, kritiky, uplatnění ve zkoumání politiky. 1. vyd.* Praha: Karolinum, 2006. 208 s. ISBN 80-246-1136-8.
- SORENSEN, Eva – TORFING, Jacob (eds.) *Theories of Democratic Network Governance. 1. vyd.* New York: J. Palgrave Macmillan, 2007. s. 315. ISBN 978-0-230-62500-6.
- ŠANC, David – CABADA, Ladislav. *Český stranický systém ve 20. století. 1. vyd.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, 2005. 224 s. ISBN 80-86898-50-4.
- ŠKARABELOVÁ, Simona (ed.). *Problematika zabezpečování veřejných služeb.* Brno: Tribun EU s.r.o., 2007. 182 s. ISBN 978-80-7399030-5.
- TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců. 1. vyd.* Praha: LEGES, 2008. 176 s. ISBN 978-80-87212-05-9.
- Velký sociologický slovník. 1. vyd.* Praha: Karolinum, 1996. 1627 s. ISBN 80-7184-310-5.
- VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy, Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000. 140 s. ISBN 80-7194-290-1.*
- VODIČKA, Karel – CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost. 1. vyd.* Praha: Portál, 2003, 351 s. ISBN 80-717-8718-3.
- VODIČKA, Karel (ed.). *Dělení Československa: deset let poté. 1. vyd.* Praha: Volvox Globator, 2003. ISBN 80-7207-479-2.
- Volby 92. Souhrnná zpráva. IVVM. Únor 1993.*
- Volební rok 1998. Sekundární analýza volebních výsledků. Praha: Sofres-Factum, 1999.*
- WEBER, Max. *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, 1905. 292 s.*
- WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft, 1922. 948 s.*
- WRIGHT, Glen – NEMEC, Juraj. *Management veřejné správy: Teorie a praxe. 1. vyd.* Bratislava: NISPAcee, 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X.
- ZIELONKA, Jan, (ed.). *Democratic Consolidation in Eastern Europe: Volume I. Institutional Engineering.* Oxford, New York: Oxford University Press, 2001, ISBN 9780199244089.

Odborné články

ALMOND, Gabriel. „*Comparative Political Systems*.“ In: *The Journal of Politics* 18 (3), Georgia: Southern Political Science Association, 1956. s. 391–409. ISSN 1468-2508.

BINEK, Jan – GALVASOVÁ, Iva. *Interakce subjektů veřejné a podnikové sféry v prostorovém kontextu*. *Ekonomika a management* 2/2012. Praha: VŠE, 2008. ISSN 2336-5604. [online] cit. 16. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=eam&pdf=20.pdf>

BROOKE, Rodney. *Management Aspects of Widdicombe*, *Local Government Studies*, Vol. 12, No. 6, November/December 1986.

ČECHÁK, Vladimír. *Theoretical Basis of Comparison of Models of Public Administration*. In: *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy konanej v dňoch 11. - 12. 9. 2013*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy, 2013. S. 24-33. ISBN 978-80-8152-061-7.

ELCOCK, Howard James. *The Changing Problem of Accountability in Modern Government: An Analytical Agenda for Reformers*, Paper No II/27, IIAS, Paris, 1998.

FUCHS, Jiří. *Od postmodernismu k Descartovi*. In: *Proglas*. Brno: Proglas. Centrum pro studium demokracie a kultury, 1992, č. 7. ISSN 1213-4953.

Global income equality now back at 1820s levels: OECD. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://phys.org/news/2014-10-global-income-equality-1820s-oecd.html>

HADJIISKI, Magdalena. *The Failure of the Participatory Democracy in the Czech republic*. In: *West European Politics* 3/2001. VB: Routledge, 2001. 43-64 s. ISSN 0140-2382.

HALÁSKOVÁ, Renáta. *Možnosti standardizace sociálních služeb v České republice*. In: *Aktuální otázky sociální politiky – teorie a praxe* 1/2014. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2014. s. 20-34. ISSN 1804-9095.

HAVEL, Václav. *Ztratili jsme smysl pro etiku*. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.voxeurop.eu/cs/content/article/126701-havel-ztratili-jsme-smysl-pro-etiku>

OODA loop. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/OODA_loop

HYSING, Erik – OLSSON, Jan – DAHL, Viktor. *A radical public administration? Green radicalism and policy influence among local environmental officials in Sweden*. DOI: 10.1080/09644016.2015.1116679. ISBN 10.1080/09644016.2015.1116679. Dostupné také z: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2015.1116679>

LIPSET, Seymour M. 2000. *The Indispensability of Political Parties*. *Journal of Democracy*. Vol. 11, No. 1. s. 48-55.

RICHTER, Wolf, *Now It's Even Worse Than it Was When Lehman Collapsed, But It's "Contained"* [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://wolfstreet.com/2016/02/26/distress-ratio-bonds-spirals-into-financial-crisis-conditions-lehman/>

SKOVAJSA, Marek. *Klasická koncepce politické kultury v díle Gabriela A. Almonda*. In: *Politologická revue* 2. Praha: Česká společnost pro politické vědy, 2005. S. 3-26. ISSN 1211-0353.

SLÁMA, David. *Měření kvality služeb veřejné správy. Příspěvek z konference Standardizace agend přenesené působnosti a měření jejich výkonnosti: Praha 4. 12. 2015*. Praha: Česká společnost pro systémovou integraci, 2015. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.cssi.cz/cssi/standardizace-agend-prenesene-pusobnosti-mereni-jejich-vykonnosti>

System dynamics. [online] cit. 27. 2. 2016. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/System_dynamics

TESAŘ, Luděk. *Cesty k řešení standardizace veřejných služeb*. In: Moderní obec 3/2002. ISSN 1211-0507. [online] cit. 17. 2. 2016. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/cesty-k-reseni-standardizace-verejnych-sluzeb/>

VAJDOVÁ, Zdenka. *Politická kultura – teoretický koncept a výzkum*. In: Sociologický časopis, XXXII. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 1996. s. 339-351. ISSN 0038-0288.

Právní předpisy

COM (2001) 428 – Brussels July 25, 2001, s. 4 (překlad provedený doc. JUDr. Olgou Vidlákovou, CSc.).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. [online] cit. 17. 2. 2016. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33237&from=CS>

