

**ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE**



**Fakulta lesnická a dřevařská**

**Katedra ekonomiky a řízení lesního hospodářství**



**ANALÝZA ORGANIZACE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  
V PRAZE**

**Disertační práce**

**Autor: JUDr. et Mgr. Ing. Jan Lípa, MBA**

**Školitel: Doc. Ing. Miroslav Hájek, Ph.D.**

**Praha 2015**

"Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma **Analýza organizace ochrany životního prostředí v Praze** vypracoval samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací a doporučení školitele.

Souhlasím se zveřejněním disertační práce dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, v platném znění, a to bez ohledu na výsledek její obhajoby.“

V Praze, dne 15.7.2015

Podpis autora

## **Poděkování**

Rád bych poděkoval panu Doc. Ing. Miroslavu Hájkovi, Ph.D. za jeho cenné rady, podněty, připomínky a ochotu, se kterou přistupoval k vedení mé disertační práce.

## **Analyza organizace ochrany životního prostředí v Praze**

### **Analysis of Organizational Arrangement of Environmental Protection in the City of Prague**

#### **Abstrakt**

Text se zabývá současnou podobou organizace ochrany životního prostředí Hl. m. Prahy na úrovni městských částí, správních obvodů a magistrátu. Posuzuje efektivnost organizačního zajištění a dokládá nejednotnost organizačního uspořádání. Popisuje proces rozhodování. Konstatuje neutěšený stav, jímž se ovšem doposud nikdo nezabýval. Analyzuje možnosti řešení a předkládá varianty optimálního řešení a přístupu spočívajícího v redukci samotných městských částí v rámci reformy veřejné správy, případně v přesunu výkonu státní správy na vyšší úroveň – tedy správní obvod. Přibližuje také celou řadu dalších souvisejících otázek jako je například administrativní vytíženost pracovníků a navrhuje mimo jiné upuštění od zbytných aktivit. Text přímo nehodnotí samotnou ekonomickou efektivitu práce, pro níž by bylo nutno mnohem více dat.

***Klíčová slova:** ochrana životního prostředí, správní obvod, odbor životního prostředí, organizační uspořádání.*

#### **Abstract**

The paper deals with the current form of organizational arrangement of environmental protection in the City of Prague at the level of districts, administrative wards and municipality. It assesses the effectiveness of organizational arrangement and shows disunity of organizational structure. Describes the process of decision making. The paper finds unsatisfactory state, which, however, no one has addressed so far. It analyzes possible solutions and presents options of optimal solution and approach consisting in a reduction of municipalities themselves within the reform of public administration, or in a transfer of execution of public administration to a higher level – i.e. the administrative ward. It also deals with a number of other related issues, such as administrative workload of staff members and proposes, among other things, to desist from not necessary activities. The text does not assess directly the actual economic effectiveness of the work, for which much more data would be required.

***Keywords:** environmenal protection, administrative wards, department of the environment, organizational arrangement.*

## Obsah:

<b>1. ÚVOD A CÍL PRÁCE</b>	<b>10</b>
<b>2. CÍL PRÁCE</b>	<b>12</b>
<b>3. ROZBOR PROBLEMATIKY – LITERÁRNÍ REŠERŠE</b>	<b>14</b>
<b>3.1 O LITERÁRNÍCH ZDROJÍCH</b>	<b>14</b>
<b>3.2 ORGANIZACE A SPRÁVA</b>	<b>15</b>
3.2.1 Poptávka po ochraně žp	15
3.2 Reforma veřejné správy	16
3.2.3 Nutnost organizovat	17
3.2.4 Právní základ organizace veřejné správy	18
3.2.5 Ochrana a tvorba životního prostředí	18
3.2.6 Organizování	19
3.2.7 Organizace	21
3.2.8 Specifika veřejné správy	22
3.2.9 Veřejná správa a její organizace	23
3.2.10 Přímý a nepřímý výkon veřejné správy	25
3.2.11 Environmentální řízení	25
3.2.12 Kontrola	26
3.2.13 Eko-efektivnost a cíle politiky ochrany ŽP	28
<b>3.3 POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ</b>	<b>29</b>
3.3.1 Příroda a krajina ve městě	29
3.3.2 Ústavní základ životního prostředí	29
3.3.3 Ústava a Listina základních práv a svobod	29
3.3.4 Legislativa ochrany životního prostředí ČR	33
3.3.5 Politika ochrany životního prostředí ČR	34
3.3.6 Institucionální zajištění	35
3.3.7 Správní orgány vykonávající veřejnou správu	36
3.3.8 Zájmové skupiny	37
3.3.9 Regionální a místní státní správa ochrany ŽP	38
3.3.10 Ekologická politika veřejné správy	39
3.3.11 Strategické plány rozvoje obcí a jejich místo v ekonomii veřejné správy	40

3.3.12 Zákon o odpovědnosti za škodu ČR	41
3.3.13 Odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné správy	42
3.3.14 Odpovědnost a náhrada škody	42
3.3.15 Trendy politiky životního prostředí ČR	43
<b>3.4 ROZHODOVÁNÍ v ENVIRONMENTÁLNÍCH PODMÍNKÁCH</b>	<b>45</b>
3.4.1 Rozhodování a rozhodnutí	45
3.4.2 Management a manažerské rozhodování	46
3.4.3 Manažerské funkce	48
3.4.4 Systematizace rozhodování – Typy rozhodnutí	48
3.4.5 Dvě stránky rozhodování	49
3.4.6 Základní způsoby rozhodování	49
3.4.7 Úrovně rozhodování	50
3.4.8 Chybná taktická a strategická rozhodování	50
3.4.9 Rozhodovací strategie	50
3.4.10 Rozhodovací procesy a rozhodovací problémy	51
3.4.11 Struktura rozhodovacích procesů	51
3.4.12 Modely rozhodování	52
3.4.13 Rozhodování za jistoty, rizika a nejistoty	52
3.4.14 Současná praxe rozhodování v lesním hospodářství	53
3.4.15 Volba úspěšného stylu	54
3.4.16 Zvláštnosti rozhodování v environmentální podmínkách	55
<b>3.5 ROZHODOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY, DLE SPR. ŘÁDU</b>	<b>57</b>
3.5.1 Rozhodování ve správním řízení obecném a zvláštním	57
3.5.2 Správní řízení a správní řád	58
3.5.3 Rozhodnutí	59
3.5.3.1 Rozhodnutí jako správní akt	59
3.5.3.2 Členění správních aktů	60
3.5.3.3 Podnět k vydání rozhodnutí	60
3.5.3.4 Vlastnosti správních aktů (rozhodnutí)	61
3.5.3.5 Obsah a forma rozhodnutí dle § 67	62

3.5.3.6 Usnesení a další formy rozhodnutí	62
3.5.3.7 Závazná stanoviska	64
3.5.4 Průběh správního řízení	64
3.5.4.1 Náležitosti rozhodnut	64
3.5.4.2 Náležitosti správních aktů (rozhodnutí)	64
3.5.4.3 Zahájení řízení, vydání rozhodnutí, lhůty, nabytí právní moci a jeho vykonatelnost	65
3.5.5 Ochrana proti nečinnosti	66
3.5.5.1 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu	66
3.5.5.2 Prostředky podle správního řádu	67
3.5.5.3 Jiné ochranné prostředky	68
3.5.5.4 Důvody nezákonné nečinnosti	69
3.5.5.5 Nezákonná nečinnost jako ochrana správního orgánu	71
3.5.6 Opravné prostředky	73
3.5.6.1 Opravné prostředky řádné a mimořádné	73
3.5.6.2 Odvolání	73
3.5.6.3 Mimořádné opravné prostředky	74
3.5.6.4 Další možnosti přezkumu rozhodnutí	75
<b>4 METODIKA</b>	<b>77</b>
4.1 Předmět výzkumu	77
4.2 Územně správní členění Hlavního města Prahy	77
4.3 Analýza státní správy ochrany životního prostředí	78
4.4 Metody sběru dat	79
4.5 Analýza dat	81
<b>5. VÝSLEDKY - ORGANIZACE OCHRANY ŽP V PRAZE</b>	<b>83</b>
<b>5.1 ORGANIZAČNÍ STRUKTURA HL. M. PRAHY</b>	<b>83</b>
5.1.1 Hlavní město Praha a jeho organizace ochrany životního prst.	83
5.1.2 Současné organizační rozdělení ochrany životního prostředí Magistrátu hl. m. Prahy	83
5.1.3 Změny odboru životního prostředí Hl. m. Prahy	85

<b>5.2 SPRÁVNÍ OBVODY</b>	<b>87</b>
5.2.1 Odbor životního prostředí správního obvodu	87
5.2.2 Legislativní agenda odborů správních obvodů	87
5.2.3 Uspořádání odborů správních obvodů Prah 1-22	88
5.2.4 Efektivita výkonu státní správy odbory správních obvodů	89
5.2.5 Korelace závislosti 1. fáze	91
5.2.6 Výsledky 2. fáze výzkumu	92
5.2.7 Korelace závislosti 2. fáze	94
5.2.8 Závislost počtu obyvatel a počtu podání	95
<b>5.3 MALÉ MĚSTSKÉ ČÁSTI</b>	<b>96</b>
5.3.1 Výkon ochrany životního prostředí malých MČ	96
5.3.2 Legislativní agenda městských částí	97
5.3.3 Počty zaměstnanců městských částí	97
5.3.4 Korelační analýza u malých městských částí	98
<b>5.4 ODMÍTNUTÍ ODPOVĚDÍ</b>	<b>99</b>
5.4.1 Dotazníková metoda a její výsledky	99
5.4.2 Homogenní skupiny	100
<b>6. DISKUSE</b>	<b>102</b>
<b>6.1 PROBLEMATIKA SOUČASNÉHO STAVU</b>	<b>103</b>
6.1.1 Problematika současného stavu dělení státní správy ochrany životního prostředí	103
6.1.2 Problematika správních obvodů	103
6.1.3 Problematika výkonu státní správy malými městskými částmi	104
6.1.4 Neutěšený stav malých městských částí	104
6.1.5 Nečinnost při dotazníkovém šetření	105
6.1.6 Dostupnost úřadu	105
6.1.7 Ovlivňování výkonu státní správy samosprávou	106
6.1.8 Silná pozice starostů	108
6.1.9 Další rizika veřejné správy	109
6.1.10 Problematika dvojkolejnosti veřejné správy	110
6.1.11 Absence strategických plánů rozvoje	111
6.1.12 Veřejná správa a management	112



6.1.13 Nezbytné a zbytné agendy	113
6.1.14 Efektivita výkonu práce	114
6.1.15 Vzdělání pracovníků městské části	115
<b>6.2 OPTIMÁLNÍ MODEL</b>	<b>116</b>
6.2.1 Optimální model odboru životního prostředí	116
6.2.2 Model odboru životního prostředí správního obvodu	116
6.2.3 Nutné předpoklady a podoba „optimálního odboru“ správního obvodu	119
6.2.4 Optimalizace institucionálního zajištění	119
6.2.5 Efektivní správa a její kontrola	120
<b>6.3 VYHODNOCENÍ HYPOTÉZ</b>	<b>121</b>
<b>7. ZÁVĚR</b>	<b>122</b>
<b>SEZNAM LITERATURY</b>	<b>125</b>
Použitá literatura	125
Internetové zdroje	129
Právní předpisy	130
Judikatura	131

## 1. ÚVOD

Ochrana životního prostředí je pro zlepšení kvality lidského života, a v konečném důsledku i pro samotné zachování života na Zemi, naprosto nezbytná. Proto také v posledních desetiletích vzrůstá jek její význam, tak i poptávka po ní. K jejímu výkonu je však zapotřebí její efektivní organizace a správa.

Hlavní město Praha je ustanoveno zákonem č. 131/2000 Sb., Zákon o hlavním městě Praze, v platném znění a obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, v platném znění. Rozkládá se na 112 katastrálních územích. Dělí se na 22 správních obvodů vykonávajících státní správu ochrany životního prostředí v přenesené působnosti a 57 městských částí vykonávající státní správu taktéž v působnosti přenesené Statutem. Výkon státní správy ochrany životního prostředí, k němuž patří mimo jiné také lesní hospodářství, je prováděn právě na těchto úrovních, tedy Magistrátu hl. m. Prahy, správních obvodů a městských částí. Praha má však na rozdíl od jiných krajů a obcí své odlišnosti. Hlavní město Praha je současně krajem i městem.

Také dvojkolejnost veřejné správy funguje odlišně, na mnohých místech se velice přibližuje a mnohde i ztotožňuje. Podoba správního orgánu jednotlivých úrovní není jednotná. Doposud nebyla vytvořena žádná aktivita vedoucí k její systematizaci. Samotná podoba odborů zabývajících se ochranou životního prostředí na Magistrátu hl. m. Prahy prochází až příliš častými změnami. To přináší zvýšené riziko ovlivňování státní správy samosprávou, a současně znesnadňuje, až omezuje možnost kontroly. Problematická je také otázka nejen počtu, ale i kvalifikace a kvality pracovníků. Také tyto nejsou na jednotlivých úrovních jednotné. Ani zde nebylo doposud stanoveno, do jaké míry lze argumentovat rozdílností charakteristik obvodu, resp. městské části, velikostí jejich rozlohy, počtu obyvatel, stavebním rozvojem, přírodními podmínkami, dopravní dostupností apod.

Ke zmíněnému riziku negativního ovlivnění státní správy, ať už nesouladem cílů samosprávy a státní správy, či nekvalifikovanou prací a přístupem zaměstnanců by mohlo docházet na úrovni rozhodovacích procesů, především v prvním (v menší míře i druhém) stupni. Proto je také nutno, vedle samotné analýzy současné struktury ochrany životního prostředí, jak na vertikální, tak i na horizontální úrovni, popsat a analyzovat samotný proces rozhodování, a to jak v podobě manažerského rozhodování v environmentálních podmínkách, tak obecného správního řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, v platném znění - správního řádu.

Ochrana životního prostředí a její správa patří k praktickým otázkám veřejného práva i politiky, a je tudíž věcí veřejnou. Měla by být transparentní, průhledná a schopná efektivní kontroly jak z hlediska hierarchicky nadřízených orgánů, tak i veřejností samotnou. Také tomuto účelu, mimo jiné, by měla přispět tato práce.

Téma práce bylo vybráno z důvodu jeho aktuálnosti a naléhavosti. Ačkoli by se dalo zařadit do oboru Správní vědy či Správního práva hmotného (s prvky správního práva procesního a managementu), podobný výzkum a analýza doposud realizovány nebyly. V našich podmínkách relativně mladé zastupitelské demokracie, jež se potýká s problémy dvojkolejnosti veřejné správy a její reformy, jsou tyto výzkumy zcela nové. To ostatně také přispívá k přínosům a autenticitě práce samotné.

## 2. CÍL PRÁCE

Hlavním cílem disertační práce je popsat a analyzovat současný stav, strukturu a fungování organizace ochrany životního prostředí v Praze, porovnat jej se stavem předchozím a představit vlastní návrh optimálního řešení. Analýza se týká především období let 2001-2015 a vertikálního členění organizace, s podporou členění horizontálního, a především věcného a místního (územního), jež podléhá poměrně častým změnám, kdy je všeobecně dlouhodobě předpokládáno, že právě toto je cesta vedoucí k úspěšné reformě veřejné správy v Praze. I to je podrobena hodnocení a může přinést jeden z dílčích závěrů a cílů práce.

Disertační práce se dotýká samotné tvorby politiky životního prostředí v Praze. Analyzuje jak institucionální uspořádání státní správy ochrany životního prostředí, tak i samosprávu a její přístup. Zabývá se tak analýzou organizace ochrany životního prostředí v Praze především z hlediska institucionálního uspořádání základních organizačních složek ochrany, tedy městských částí, dále pak správních obvodů a konečně i Magistrátu hl. m. Prahy. Dotýká se také dalších forem ochrany a jejich organizace právě v souvislosti s organizačním řádem výše zmíněné struktury.

Zohledněny jsou také lidské zdroje, jejich stav, výběr, další kvalifikace a současné možnosti vzhledem k širokému spektru souvisejících oblastí jako je náročnost práce, stav školství, ale také například stav společnosti a běžně užívané, uznávané či tolerované postupy.

Obsah práce se tak dotýká různých fází proběhlé, probíhající a plánované reformy veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí.

Analyzována je vlastní organizační struktura ochrany životního prostředí hlavního města Prahy. Podává přehled všech oblastí výkonu státní správy v ochraně životního prostředí, efektivnost současného přístupu a zároveň představuje vlastní návrh možného optimálního řešení na území hlavního města Prahy a budoucí změny.

Zásadní pro tuto práci je legislativní rámec jednotlivých úrovní ochrany životního prostředí na území Hl. m. Prahy. Samotné ekonomické hledisko je spíše jedním z vedlejších aspektů práce. Dalšími by pak mohly být například filosofie a politika ochrany životního prostředí v Praze, její proměny, realizace a dopad na krajinu a občana...

Výsledným cílem práce je návrh optimální podoby struktury odboru životního prostředí v Praze na úrovni správního obvodu a doporučení na úrovních městské části a Magistrátu.

Další přínos by měl spočívat v tom, že vzhledem ke znalosti zvoleného tématu by disertační práce mohla přispět k samotnému průběhu reformy veřejné správy v Praze nebo alespoň k některým použitelným návrhům v praxi.

Vedle uvedených cílů jsou posuzovány následující hypotézy:

1. Počet úředníků nesouvisí s velikostí území, na kterém je zajišťována státní správa ochrany životního prostředí.
2. Počet úředníků nesouvisí s množstvím obyvatel, pro které je zajišťována státní správa ochrany životního prostředí.
3. Počet úředníků nesouvisí s množstvím ročních podání.

### **3. ROZBOR PROBLEMATIKY – LITERÁRNÍ REŠERŠE**

Tato kapitola je rozdělena do několika základních částí. Podkapitola Organizace a správa obsahuje rozbor základní problematiky organizace, organizování, veřejné správy, ale také kontroly, jako základ pro efektivní institucionální uspořádání. V podkapitole Politika životního prostředí je přiblížen základní legislativní rámec a trend politiky životního prostředí české republiky. Dále je v podkapitole Rozhodování v environmentálních podmínkách zohledněno také manažerské rozhodování a v podkapitole Rozhodování veřejné správy je představena hlavní činnost veřejné správy. Definují s pomocí vybraných autorů jak základní pojmy, tak i základní předpoklady fungování veřejné správy, resp. státní správy ochrany životního prostředí. Tyto podkapitoly tvoří svým obsahem určitý teoretický rámec práce a současně základ pro následující kapitoly a samotný výzkum, analýzu a její výklad.

#### **3.1 O LITERÁRNÍCH ZDROJÍCH**

Toto téma je v našich podmínkách, relativně mladé zastupitelské demokracie zcela nové. Doposud nebylo takto konkrétně zpracováno, proto k němu neexistují téměř žádné tuzemské zdroje. Bylo sice zmiňováno některými odborníky, avšak spíše sporadicky a nikdy nebylo zpracováno v takto kompletní podobě. Cizojazyčná literatura pak neměla nikdy potřebu toto téma zkoumat, analyzovat či kritizovat, neboť v západních zemích se starší demokracií nenastaly a nenastávají problémy, které vypočítává, analyzuje a řeší tato práce. Přesto existuje celá řada kvalitní literatury z oblasti Správní vědy a Správního práva hmotného, jež se týká tohoto tématu a bude proto také v práci využita. Nezbytně nutně se však musí dotýkat také správního práva procesního, či managementu, apod.

## 3.2 ORGANIZACE A SPRÁVA

### 3.2.1 Poptávka po ochraně životního prostředí

V institucionálním zajištění ochrany životního prostředí došlo k zásadní změně po roce 1989. Jak uvádí Slábová (2006), na podzim roku 1989 vyústila nespokojenost obyvatel Teplic se stavem jejich životního prostředí v demonstraci. Lze proto říci, že ekologická krize významně přispěla k téměř úplné ztrátě důvěry občanů v minulý režim. Od roku 1990 se zásadně měnily právní předpisy v ochraně životního prostředí a zároveň docházelo k institucionální změně na základě kompetenčního zákona včetně dalších souvisejících úprav.

Veřejná správa v ochraně životního prostředí má nezastupitelné místo při prosazování environmentální politiky. Jedná se o jednu z klíčových fází politického cyklu (Vig, Kraft, 1990), mající zásadní význam pro řešení problémů životního prostředí a naplňování cílů environmentální politiky. Veřejná správa zároveň řeší praktické otázky ochrany životního prostředí. Jedná se například o systémy environmentálního managementu, které jsou zaváděny ve městech a obcích (Emilsson, Hjelm 2002), a které mají vliv nejen na vlastní pracoviště veřejné správy, ale také na úroveň celého systému řízení státní správy v ochraně životního prostředí. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejnou instituci je její přístup příkladem pro soukromé subjekty, ale také pro ostatní obce a města (Lozano, Valléz, 2007). Jak ukazují empirické studie, říká Kubíček (2006), životní prostředí je v bohatých společnostech kvalitnější než v chudých oblastech. Bohatší lidé poptávají více statků čistého životního prostředí. Jinými slovy, poptávka po neznečištěných přírodních zdrojích roste spolu s růstem příjmu jednotlivců. Životní prostředí tak splňuje definici luxusního statku. Vztah mezi výší příjmu a znehodnocením životního prostředí popisuje tzv. Environmentální Kuznetsova křivka (EKC). V 1. části křivky, tj. v části nízkého příjmu na hlavu až do bodu zlomu, roste spolu s nárůstem bohatství společnosti degradace přírodních zdrojů. Chudí lidé totiž vynakládají většinu prostředků na zajištění základních potřeb (jídlo, ošacení) a životní prostředí se na jejich preferenční škále nachází relativně nízko. Od bodu zlomu, který Krueger a Grossman stanovili na 8 000 USD na hlavu, začíná růst schopnost lidí uspokojit i další, nové potřeby – roste poptávka po čistém životním prostředí např. ve formě rekreačních aktivit, nákupu pozemků v klidných, přírodních oblastech či v podobě aktivní účasti na ochraně životního prostředí. Při růstu poptávky roste cena statku, která přitahuje nabízející. Tento mechanismus zajišťuje, že při růstu

bohatství společnosti přibývá nabízejících statku čistého životního prostředí a jeho kvalita na daném území roste. Světová banka v roce 1992 navíc ve Zprávě o rozvoji světa upozornila, že Společnosti dosahují bodu zlomu při stále nižším HDP na hlavu, tj. stále „dříve“, a celá EKC se posunuje směrem dolů. To znamená, že pro každou úroveň HDP na hlavu je degradace životního prostředí s postupem Času nižší. Řečeno jinými slovy, dnešní rozvojové země, které budou bohatnout, budou dosahovat na každou úroveň HDP na hlavu nižšího znečištění a okamžik, kdy se znečištění v jejich zemi začne obecně zlepšovat, u nich nastane dříve než u obdobně bohatých států v minulosti. (Kubíček, 2006)

### **3.2.2 Reforma veřejné správy**

Bezprostředně po závažných společenských změnách v České republice na přelomu 80. a 90. let 20. století byl systém řízení obcí založený na existenci národních výborů zrušen Ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. Ze dne 18. července 1990. Jeho pojetí se stalo východiskem pro opětné oddělení státní správy a samosprávy. Vlastní návrat k dvojkolejnému systému řízení obcí probíhal etapovitě. Jeho nejdůležitějšími výchozími body bylo přijetí zákona o obcích č. 367/1990 Sb. 4. září 1990, zákona o okresních úřadech č. 425/1990 Sh. 9. září 1990 a zákona o hlavním městě Praze č. 41/1990 Sb., přijaté Českou národní radou. Ekonomická základna obecní samosprávy se odvíjela od zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice č. 576/1990 Sb. Ze dne 20. prosince 1990 a zákona č. 172/1991 Sh., o převodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obce ze dne 24. dubna 1991, (oba schválila tehdejší Česká národní rada). (Charbuský, 2007)

Ukázala se nutnost sladit reformu se závěry, k nimž se dospívalo v zemích Evropské unie. Jejich výrazem se stala Evropská charta místní samosprávy ze dne 15. října 1985, kterou Česká republika ratifikovala 7. května 1999 a vstoupila pro ni v platnost dne 1. září 1999 s výhradou některých ustanovení, jimiž se necítí být vázána. (Charbuský, 2007)

Následně proběhla v České republice reforma regionální státní správy a samosprávy, což se projevuje i na úseku ochrany životního prostředí. Regionální státní správu dosud vykonávají okresní úřady dle zákona o okresních úřadech (č. 147/2000 Sb.), a to prostřednictvím svých referátů životního prostředí. Okresní úřady však na konci roku 2002 končí svoji činnost a zaniknou, proto se jim nadále věnují jen velmi okrajově a vycházejí již ze stavu k 1. lednu 2003. Zákonem č. 320/2002 Sb. jsou kompetence okresních úřadu přeneseny na orgány krajů či pověřené obecní úřady. Konkrétní nové pravomoci těchto



orgánů lze najít v ustanoveních jednotlivých složkových zákonů, a to v částech týkajících se státní správy a jejího výkonu.

Od počátku roku 2001 v oblasti regionální správy vykonávají na úseku přenesené působnosti činnost i orgány krajů. Jejich působnost je stanovena jednotlivými speciálními zákony z oblasti práva životního prostředí. Podrobnosti v tomto směru upravil zejména zákon o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích (č.132/2000 Sb.).

Místní státní správu vykonávají také orgány obcí (dle zákona č.128/2000 Sb., o obcích), v rámci reformy se k počátku roku 2003 připravuje zřízení asi dvou set tzv. pověřených obecních úřadů s rozšířeným okruhem působnosti (tzv. malé okresy).

Poněkud odlišná situace je v hlavním městě Praze, kde tyto funkce plní zejména odbor ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy (dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Určité pravomoci mají též obdobné referáty úřadů pražských městských částí.

Důležitou úlohu v ochraně životního prostředí plní i tzv. veřejné strážce, ustanovené podle jednotlivých zvláštních zákonů. Strážce nejsou orgány státní správy, nicméně zajišťují určité činnosti pro stát a v jeho zájmu. Jde o pracovníky orgánů státní správy či státních organizací, popř. další občany, kteří jsou příslušným orgánem státní správy do této funkce jmenováni a kteří mají zejména kontrolní, informační a výchovné pravomoci na příslušném úseku. Při výkonu své funkce jsou členové strážní úředními osobami. Jsou zřízeny stráž lesní, rybářská, myslivecká a stráž přírody. Podrobnosti jsou uváděny ve zvláštních zákonech. V současné době se připravuje zákon o veřejné strážci, který by měl dosavadní roztráštěnou úpravu/y v této oblasti sjednotit. (Damohorský, 2003)

Důležitým faktorem je také účast veřejnosti, ať už formou zájmových skupin či osobním přístupem jednotlivce.

### **3.2.3 Nutnost organizovat**

Posláním organizování je účelně vymezit a hospodárně zajistit plánované i jiné nezbytné činnosti lidí (jednotlivců, kolektivů) při plnění cílů a dalších potřeb organizační jednotky nebo její části. Formou sdružování činností i lidí pro zabezpečování úkolů organizovat jsou organizační struktury. Mají odpovídat potřebě koordinovat činnost dílčích kolektivů lidí při zajišťování cílů organizační jednotky nebo její části. Zároveň mají vytvářet příznivé

podmínky pro spokojenost a motivaci k dosahování dobrých výsledků společné práce. (Vodáček, Vodáčková 2006)

Z tohoto klasicky manažerského pojetí vyplývá pro veřejnou správu právě nutnost efektivní kontroly, již strukturovaná organizace umožňuje.

Jedním z aktuálních problémů samosprávy je deficit v oblasti jejího řízení a inovování. Podle Půčka a kol. (2009) uvádí Drucker dva důvody krize nebo selhání: „Každá existující organizace rychle zkrachuje, pokud neinovuje. Naopak každá nová organizace se rychle zhroutí, pokud neřídí.“ To podle Druckera platí stejně v ziskovém i v neziskovém sektoru, samozřejmě včetně států, územních celků.

### **3.2.4 Právní základ organizace veřejné správy**

Organizace veřejné správy musí být regulována právními normami. Veřejná správa má proto svůj právní základ obsažený v právních normách. Tyto normy ji právně regulují, neboť určují základní pravidla jejího fungování. Systém veřejné správy je stanoven různými abstraktními i konkrétními akty. Nejdůležitější jsou pravidla obsažená v ústavních zákonech a v běžných zákonech. Ústavní základ je v Ústavě a v ústavních zákonech, kde je upraveno postavení veřejné správy její kompetence a postavení fyzických a právnických osob, vůči nimž je veřejná správa vykonávána. Ústavní zákony mají nejvyšší právní sílu a ostatní právní předpisy jsou z nich odvozeny, a tudíž jim podraženy Ústava na jednotlivých místech stanoví postavení veřejné správy ústavní normy, stanoví rozsah a obsah zákonné úpravy a obecně z nich vyplývá nutnost takové právní úpravy. (Horzinková, Novotný, 2013)

### **3.2.5 Ochrana a tvorba životního prostředí**

Současná odborná literatura nabízí různé definice „politiky ochrany životního prostředí“ (*environmental policy, resp. Umweltpolitik*). Za politiku ochrany životního prostředí se většinou považují určitá pravidla a nařízení, případně různědobé záměry na poli ochrany životního prostředí, jejichž nositelem může být stát nebo jiné organizace.

Ochrana životního prostředí je snaha o zachování trvale příznivých a zdravotně nezávadných podmínek pro život člověka. Zahrnuje vědecká, technická a legislativní opatření pro udržení biologické rovnováhy v krajině. Je zajišťována souborem právních předpisů a norem každého státu, ale i mezinárodními dohodami. (Slábová, 2006)

S ochranou životního prostředí souvisí také termín environmentální problém. Je to jakákoliv změna stavu fyzického prostředí. Způsobená zásahem člověka a přinášející důsledky, které společnost považuje z hlediska sdílených norem za nepřijatelné. Jednodušeji řečeno – je to problém, způsobený člověkem a působící zhoršení životního prostředí. Např. zemětřesení tedy environmentálním problémem není, neboť sice jednoznačně způsobuje lidem potíže poničení životního prostředí, ale nezpůsobil jej člověk svojí činností.

Tvorba životního prostředí je dle Slábové (2006) cílevědomé přetváření životního prostředí podle potřeb člověka, o nějž se člověk různě intenzivně snaží od počátku své existence na Zemi. Dochází při tom k přetváření krajiny a měly by být šetřeny její přírodní a kulturní hodnoty. S přetvářením krajiny je spojeno územní plánování – má za úkol analyzovat současný stav krajiny a řešit rozvoj území s ohledem na zachování jeho přírodních a kulturních hodnot. Z různých variant možného využití krajiny by měla být vybrána ta, která bude optimální z hlediska hospodářského, sociálně-politického i ekologického.

Skutečný systém environmentální politiky mohl být proto formován cestou restrukturalizace průmyslové výroby a značných investic na ochranu životního prostředí přesahujících v průběhu 90. let 2% HDP (což je více než kolik činí průměr členských států Evropské unie) až od počátku 90. let. Přibližně ve stejné době byl zaváděn centrální systém monitorování a varování. Přesto v porovnání s členskými státy Evropské unie dosud na základě porovnání v neprospěch České republiky vyplývají absolutní hodnoty indikátorů životního prostředí. (Lacina, 2003)

### **3.2.6 Organizování**

Organizování a jemu odpovídající organizační struktury patří k základním pilířům managementu. Zpravidla bývá považováno za samostatnou sekvenční manažerskou funkci. Z hlediska své kvality se s ostatními funkcemi navzájem silně podmiňuje. Zájem manažerské teorie i praxe o tuto oblast vystihují slova Petera F. Druckera, že „organizační struktury jsou nejstarší a nejpodrobněji studovanou oblastí managementu“. (Vodáček, Vodáčková, 2006)

Organizování (organizační řízení) je takovou procesní součástí řízení, s jejíž pomocí se do objektu řízení nebo nějaké jeho části zavádí organizovanost, tj. snižuje se jeho neurčitost (entropie) v zájmu dosažení určitého cíle. Organizovanost je pak jednak výrazem omezení volnosti chování prvků v systému, jednak vymezením jejich funkčního

vzájemného propojení. Vnější projevem organizovanosti je organizace jako výsledek organizování. (Pulkrab, 1993)

Organizování patří do tzv. organizační teorie. Podle E. Daleyho (1965) je organizování činnost, která vede k uspořádání prvků a vztahů mezi nimi. Vede také k zavedení určitého řádu v organizovaném objektu. Vnější projevem organizování je organizace a její vnitropodniková organizační struktura. Od té doby v mnohém došlo k razantním změnám a dnes pod tímto pojmem chápeme jak organizační struktury útvárové, tak i procesní, ale i novodobé sdružování organizací do strategických aliancí nebo do virtuálních týmů či organizací. Dále sem patří organizační nástroje a funkce, které organizování činí efektivnější. Výkonnost podniku je zároveň ovlivněna způsobem organizování, ale i chováním organizovaných skupin a jednotlivců v organizacích. Hovoříme pak o takzvaném organizačním chování skupin a jednotlivců. (Dědina, Obcházel, 2007)

Proces organizování lze charakterizovat jako vytváření, rozvoj a udržování systému koordinovaných činností, v němž jedinci a skupiny lidí kooperují v zájmu společně pochopených a dohodnutých cílů. Klíčovým slovem v této definici je „systém“. Organizace jsou systémy, které pod vlivem prostředí, v němž existují a fungují, mají strukturu, obsahující jak formální, tak neformální prvky. Proces organizování může znamenat závažné vytváření nebo přetváření celkové struktury, ale nejčastěji se týká organizace jednotlivých funkcí a činností a základny, na níž jsou vztahy mezi nimi řízeny. (Armstrong, 2009)

Duchoň a Šafránková (2008) chtějí organizováním dosáhnout toho, aby zdroje organizace byly užívány tak, aby organizace splnila cíle, pro které byla vytvořena. Rozmístění zdrojů organizace, dělby práce, specializace technických a organizačních činností a integrace činností tak, že vznikají pracovní místa, pracovní skupiny, formální vztahy podřízenosti a nadřízenosti, formální mechanismy zajišťující koordinaci všech těchto činností. Organizování je činnost bezprostředně spojená se strategií. Strategie je akce, jejíž výsledkem je provedení záměru. Strategie tedy určuje, co dělat, a organizování musí zajistit provedení, jak to udělat. Podoba organizace je dána strategií, a protože strategie musí reagovat na změny, být dynamická, pak organizace musí být pružná. Jasně formulované strategie pak vytvářejí předpoklad a cestu pro organizační tvorbu, totiž pro stanovení velikosti organizace, šíře činností a vlastní struktury. Organizační struktura je nástroj a prostředek, kterým management zajišťuje zdroje, odpovědnost za splnění cílů a koordinaci činností k tomu potřebných.

### 3.2.7 Organizace

Organizace chápaná dle Pulkraba (1993) jako instituce je komplexně pojatý systém, jehož součástí je subsystém technický, informační, sociální atd. Každou instituci charakterizují její součásti, procesy a struktura. V institucionálním významu jsou součástí každé organizace vždy lidé jako rozhodující složka. Této složce se věnuje při všech organizačních zásazích prvořadá pozornost a vztahuje se k ní řada základních problémů (typy vhodných struktur, Centralizace a decentralizace, delegování pravomoci, organizační změny atd).

Dědina a Obcházel (2007) organizací rozumějí určité sociální uspořádání vytvořené proto, aby řízeným způsobem jednání dosáhlo kolektivních cílů. A co je zmiňované sociální uspořádání? Tímto pojmem vyjadřujeme skutečnost, že organizaci tvoří určitý počet členů, kteří jednají s ostatními Členy a vzájemně se ovlivňují, aby jejich práce byla efektivní. Ke své práci používají nejrůznější technologie a množství informací, ale i nástrojů řízení.

Organizaci je nutno chápat jako soubor organizátorských procesů, které jsou nedílnou součástí řízení. Výsledkem těchto procesů je buď udržení současné organizace, nebo vytvoření nové organizační soustavy. Tím se stává organizace subjektem i objektem řídicího procesu. Organizační procesy probíhají v soustavě, která zahrnuje lidský prvek a hmotně-energetické prvky. Takové organizaci říkáme smíšená. Vedle toho se organizace vymezuje jako soustava pouze s lidským prvkem, protože většina problémů v organizační soustavě se řeší ve vztahu k lidskému prvkem. (Duchoň, Šafránková, 2008)

Organizace jako systém (soubor prvků) musí vyjadřovat určitou míru organizovanosti nebo uspořádanosti z hlediska kybernetiky se jedná o snížení náhodnosti v chování prvků systému. Náhodnost v chování a jednání lidí se zvyšuje nekvalifikovaností pracovníků nebo neúplnými znalostmi a zkušenostmi lidí. Náhodnost v práci stroje se zvýší jeho opotřebením. Špatnou konstrukcí nebo jeho nedbalou výrobou. Tyto neurčitosti v chování a jednání prvků soustavy se odstraňují zvýšenou kvalifikací pracovníků, opravou či výměnou stroje. V organizaci nelze nikdy z hlediska lidského prvkem dosáhnout absolutní uspořádanosti, nebo není možné dosáhnout úplného informačního toku, a lidský prvek tak má vždy určitý stupeň volnosti při své činnosti. V některých organizačních aplikacích lze využít míry neuspořádanosti (chaosu) prvků systému k samoorganizaci systému. (Duchoň, Šafránková, 2008)

Funkce organizace podnikového systému spočívá v přípravě všech zdrojů, tj. hmotně-energetických prvků spolu s lidským prvkem ke splnění požadovaných cílů, a ve vytvoření odpovídající struktury a přípravě potřebných pracovníků. (Duchoň, Šafránková, 2008)

Dle Armstronga (2009) nejsou organizace nic statického. Změny soustavně probíhají v podniku samotném, v prostředí, v němž podnik operuje, i u lidí, kteří v podniku pracují. Neexistuje nic takového jako „ideální“ organizace. To nejlepší, co se dá udělat, je optimalizovat příslušné procesy, pamatovat si, že ať se vytvoří jakákoliv struktura, bude závislá na okolnostech prostředí organizace, a že jedním z cílů, které musí organizace splnit, je dosáhnout co možná nejlepšího souladu mezi svou strukturou a těmito okolnostmi. Důležitou věcí, kterou si musíme vštípit do paměti, je to, že organizaci tvoří lidé více či méně spolupracující. Nutně tak, a zvláště na úrovních řízení, musí být organizace přizpůsobena jednotlivým silným stránkám a vlastnostem lidí, kteří jsou k dispozici. Výsledek možná nebude ideální, ale bude pravděpodobně fungovat lépe než struktura, která ignoruje lidský faktor. Je vždy žádoucí mít v hlavě ideální strukturu, ale stejně tak je žádoucí, abychom si byli vědomi možnosti vzniku potenciálních problémů. To se zdá být samozřejmé, ale často to ignorují konzultanti v oblasti řízení i ostatní lidé, kteří si osvojili doktrinářský přístup k organizaci, často s katastrofálními následky.

### **3.2.8 Specifika veřejné správy**

Specifikum veřejné správy jsou předně stanovené potřeby vycházející z politických rozhodnutí a tyto pak zcela nekorespondují s požadavky danými trhem. Obtížněji se tak určují dlouhodobé cíle, neboť politická rozhodnutí mají krátkodobější povahu. Tento fakt se pak projevuje i v další disproporcii mezi oběma sektory – a to v neexistenci, resp. podstatné omezenosti spočívající v ziskovém motivu veřejnoprávních subjektů. I když některé orgány poskytují služby za úplatu, tyto poplatky (např. správní, soudní apod.) většinou pouze pokrývají náklady, než aby přispívaly k tvorbě zisku a maximalizaci zájmů vlastníka. Tyto rozdíly tak vytvářejí odlišný pohled na měření výkonnosti.

Další diference spočívá ve vázanosti posuzovaných subjektů právem. Soukromý sektor je vázán principem „co není zakázáno, je dovoleno“, veřejná správa musí jednat na základě a v mezích zákona (*secundum et intra legem*) ve smyslu „co není povoleno, je zakázáno“. Zmíněná vymezení tak vymezují pro manažery dané oblasti jisté hranice. Z toho je zřejmé, že možnosti veřejného sektoru jsou omezenější.

Mezi další rozdíly lze uvést rovnost, a spravedlnost, které ovlivňují manažerů ve veřejné správě, zatímco v soukromém sektoru může být kladen daleko větší důraz na ziskovost podniku a jeho další rozvoj. (Vacek, 2006)

Význam strategického řízení v organizacích veřejné správy není doposud všeobecně doceňován. Existují sice organizace, které se strategickým řízením organizace systematicky zabývají (v ČR například Městský úřad Vsetín), tento přístup však není dosud direktivně prosazován z úrovně kompetentního ministerstva směrem k ostatním organizacím. Zkušenosti těchto organizací jsou především na základě osobních iniciativ tamních managementů medializovány a mohou být inspirující i pro ostatní organizace. Problémem hodnocení a řízení výkonnosti ve veřejné správě jednak rostoucí zadlužování tohoto sektoru a dále i kritika veřejnosti (zákazníků) týkající se špatné kvality poskytovaných služeb. Zmíněný problém institucí veřejné správy je aktuální i v rámci členských zemí EU. Všechny dostupné výsledky výzkumů zaměřených na zvyšování výkonnosti ve veřejné správě jednoznačně ukazují, že podmínkou zavedení managementu výkonnosti ve veřejné správě je funkční strategické řízení, které se opírá o všechny známé kategorie a přístupy. (Vacek, 2006)

Veřejná správa na úseku péče o životní prostředí a jeho ochrany plní významné funkce. Svou činností má předcházet ohrožení a narušování životního prostředí, působit k odstranění těchto jevů a minimalizovat škodlivé vlivy na životní prostředí. Je vykonávána jako státní správa příslušnými správními úřady. Na tomto úseku vykonávají činnost v rámci přenesené i samostatné působnosti také subjekty územní samosprávy. (Polián, 2001)

### **3.2.9 Veřejná správa a její organizace**

Nutnou podmínkou existence státu jako mezinárodně uznávaného subjektu tedy tvoří veřejná správa, která poskytuje především určité státem garantované služby. Charakteristickým rysem existence moderního státu (jako mezinárodně uznávaného subjektu) je výkon veřejné správy, kterou stát poskytuje a garantuje tak určitou úroveň veřejných služeb. Ty se definují jako služby vytvořené, organizované nebo regulované orgánem veřejné správy k tomu, aby tyto byly poskytovány způsobem, který lze považovat za nezbytný pro uspokojení společenských potřeb. Současná právní úprava neobsahuje ani formulaci definice veřejných služeb ani nestanoví parametry dostupnosti veřejných služeb z hlediska územního členění a budoucí zodpovědnosti samosprávy za tyto služby,

nestanoví kvalitu a kvantitu veřejných služeb ve vztahu k územnímu uspořádání veřejné správy. Mezi služby ve veřejném zájmu jsou zařazeny i služby ve veřejném (obecném) ekonomickém zájmu, což jsou služby, které jsou vytvořeny za účelem tvorby zisku, ale plní úkoly ve veřejném zájmu a jako takové musí uspokojovat specifické požadavky kladené orgány veřejné správy (např. doprava, telekomunikace, energetika atd.). Právě řada služeb z této oblasti je upravena v resortních zákonech z hlediska kvantity, kvality i dostupnosti. (Vacek, 2006)

Pojmu veřejná správa, kam patří i ochrana životního prostředí, přikládáme v zásadě dvojí význam: buď pod tímto označením rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování) nebo organizační jednotku instituci (útvary, úřady), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním pojetí, ve druhém případě o správu v pojetí formálním. (Hendrych, 2007)

Materiální a formální vymezení správy se podle Hendrycha (2007) zcela nekryjí. Zatímco v prvním případě je rozhodujícím kritériem druh činnosti (tj. spravování a jeho různé formy), kterou mohou vykonávat rozličné subjekty, je ve druhém případě rozhodujícím kritériem povaha organizace a úkoly, jež má v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.

V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné i správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné. Můžeme ji vymezit pozitivně nebo negativně. (Hendrych, 2007)

Ve formálním pojetí správy se klade důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Správa ve formálním pojetí je v zásadě soustavou jednotlivých Správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti. (Hendrych, 2007)

Veřejnou správu jako systém vymezujeme jako státní správu a samosprávu (územní samosprávu a zájmovou samosprávu), přičemž státní správa a samospráva nejsou systémy oddělené, ale naopak se doplňují a prolínají (tzn. není mezi nimi využit princip podřízenosti a nadřízenosti). Podle současného moderního pojetí oba dva tyto systémy působí vedle sebe, přičemž se zdůrazňuje základní právo na samosprávu. Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou (v článku 8 a hlavě 7.) a dalšími právními předpisy, které upřesňují působnost samosprávy. (Horzinková, Fiala, 2010)



Je ovšem otázkou, zda by si samospráva nezasloužila určitou ústavní regulaci. V současnosti je již ze své podstaty a deklarace Ústavou prakticky neomezená, těžko kontrolovatelná a snadno tak může svými zájmy převážit nad zájmy státní správy, například právě v oblasti státní správy ochrany životního prostředí.

### **3.2.10 Přímý a nepřímý výkon veřejné správy**

Přímý výkon státní správy stát realizuje prostřednictvím níže uvedeného výčtu vykonavatelů (výčet není taxativní): Prezident, Vláda, Úřad vlády, Ministerstva a další ústřední správní úřady, jiné správní úřady s celostátní působností, územní odborné správní úřady, Veřejné sbory. Nepřímo zajišťují výkon státní správy na základě zákonné delegace subjekty veřejné správy odlišné od státu (např. Kraje, obce, autorizované zkušebny), státní správu vykonávají svými orgány jako přenesenou nebo propůjčenou působnost. Na veřejnoprávní korporace může být delegována působnost pouze zákonem, na jiné subjekty i na základě správního rozhodnutí. Výkon veřejné správy může být svěřen i právnickým osobám soukromého práva nebo osobám fyzickým. (Horzinková, Fiala, 2010)

Za nepřímé vykonavatele lze označit zejména:

- krajské úřady, popř. jiné orgány kraje.
- obecní úřady, popř. jiné orgány obce.

I. obce prvního stupně, tj. obce, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu a pouze na svém území. Území obce je zde zároveň správním obvodem.

II. obce druhého stupně, tj. obce s obecním úřadem s pověřenou působností.

III. obce třetího stupně, tj. obce s obecním úřadem s rozšířenou působností.

- Právnické osoby, jimž byl výkon státní správy propůjčen.
- Fyzické osoby, jimž byl výkon státní správy propůjčen. (Horzinková, Fiala, 2010)

### **3.2.11 Environmentální řízení**

Správa má podle Volka a Přenosila (2005) blízko k řízení. Tento pojem lze definovat jako záměrnou činnost nebo systém činností, který sleduje dosažení předem daných cílů. Charakteristické vlastnosti správy jsou přitom institucionalizace a fakt, že správa funguje v určitém systému a je zaměřena na regulaci tohoto systému. Správa je tedy v podstatě určitý druh řízení. Řízení je kontinuální sociální proces, který zabezpečuje, aby lidé postupovali ve shodě s předem vytčeným cílem. Kdo určuje tento cíl? Samozřejmě ti, co

řídí. Rozdíl mezi řízením a správou spočívá v tom, že řízení není podmíněno institucionalizací a trvalostí působení. Správa naproti tomu probíhá vždy v určitém konkrétním systému a prostřednictvím jeho regulace je zaměřena na zachování jeho existence a dosažení stanovených cílů. Správa je tedy poněkud užší pojem než řízení, a z řízení jako takového vychází.

Environmentální řízení je řízení, které ve svých rozhodovacích procesech v rámci všech prováděných činností a aktivit uplatňuje šetrný přístup k životnímu prostředí, a to (1) jak v běžném operativním rozhodování, (2) tak ve strategickém plánování. Cílem environmentálního řízení územních celků je udržitelný rozvoj regionu, tedy vyvažování rozvoje z hlediska ekonomického, sociálního a environmentálního. (Půček, 2009)

### 3.2.12 Kontrola

Centrální úlohou státu je řízení chování, které je příznivé k ŽP a to jak u organizací, tak i jednotlivců. Manažer ochrany ŽP musí směřovat k problémově orientovaným zákonům, ale především řídí příspěvky k jednotlivým environmentálním problémům zákonů, ale dle Laciny (2003) především řídí příspěvky k jednotlivým environmentálním problémům.

- *Eko-controlling* slouží zde především pro koordinaci a integraci nutných informací do informačního systému o ŽP a do systému environmentálního zpravodajství. Systematicky budovaný informační systém musí také podporovat komunikaci s občany, proto účinné vykazování environmentálního zpravodajství musí být směřováno k potřebám občanů (orientace na zákazníka). Management takovýchto regionů může přenechávat určité funkce soukromé sféře (např. formou *outcontractingu*).
- Další významná úloha veřejné správy ochrany ŽP je zajišťování veřejných výkonů ochrany životního prostředí. Při řízení chování k zaměřené k výkonům je důležitým měřítkem při zajišťování environmentálních služeb také globální rozpočtování, dosažená kvalita (výstup) musí být jasně definována. Měřítko úspěchu (např. prostřednictvím techniky *benchmarkingu*) musí být předem vymezena (přesné ukazatele provádění). Důležitým předpokladem aplikace úloh *controllingu* je možnosti kontinuálního srovnávám' žádoucích a dosažených hodnot a finanční účetnictví. K zajištění nákladové efektivnosti se předpokládá pravidelné hodnocení ze strany manažera takovýchto regionů se zaměřením na kontrolu

spokojenosti občanů. Jedná se o roční vydávání zelených zpráv a interní a externí revize aktivit veřejné správy v oblasti ochrany životního prostředí.

V managementu platí stará a často opakovaná zásada, že „bez kontroly není vedení“. Současný management nabízí k provádění kontrolních procesů velké množství technik, technologií a postupů provádění. Posláním kontroly („*managerial control*“, resp. „*controlling*“) je včasné a hospodárné zjištění, rozbor a přijetí závěrů k odchylkám, které v řízeném procesu charakterizují rozdíl mezi záměrem (např. plánem) a jeho realizací. V tomto duchu je kontrola označována za „siamské dvojče“ plánování vedoucího k efektivnímu řízení a správě. Na rozdíl od některých interpretací kontroly jako dodatečné prověrky výsledků a způsobů zajištění některých činností je kontrola jako manažerská funkce chápána širěji. Nemá jen charakter prověřování a případných následných represivních opatření. Spíše zdůrazňuje rozborový charakter, který často splývá s některými analytickými činnostmi nezbytnými pro rozhodovací a implementační fáze sekvenčních manažerských funkcí, tj. vlastně pro funkce paralelní. (Vodáček, Vodáčková, 2006)

Veřejný a soukromý sektor má dle Vejchové (2007) jinou možnost kontrolovat efektivitu své činnosti. Soukromá firma bojuje s podobnými problémy, se kterými se setkáváme na úřadech. Některé firemní oddělení může být více výdělečné než jiné, některé může být naopak ztrátové. Protože je v soukromé společnosti stimulem k dobré výkonnosti zisk, má pro své aktivity dobrou zpětnou vazbu. Zpětná vazba prosperity na veřejných úřadech chybí. Chod úřadu představuje náklady. Zvýšení blahobytu společnosti, které přináší existence daného úřadu. Je ale těžko vyčíslitelné a těžko konkrétně dohledatelné. Nadále tak přežívají i úřady, bez kterých by se společnost mohla obejít nebo které nejsou efektivní. Možnost kontrolovat vztah mezi náklady a zvýšením blahobytu můžeme aplikovat také na soukromé a veřejné projekty. Pokud soukromá společnost investuje do projektu, který jí nepřinese očekávaný výnos, může prodělat. Velmi pečlivě proto prozkoumá své investiční aktivity. (Vejchová, 2007)

Kontrolní mechanismy jsou součástí každé organizované činnosti, veřejnou správu nevyjímaje. Kontrola je jednak nezbytným předpokladem pro zkvalitňování činností v oblasti veřejné správy, jakož i předpokladem dodržování povinností stanovených zákonem a v případě jejich porušení i pro uplatnění odpovědnosti. (Horzinková, Fiala, 2010)

Kontrola ve veřejné správě tak představuje jednu ze záruk zákonnosti v procesu jejího výkonu. Legální definice pojmu kontrola ve veřejné správě není v právním řádu České republiky obsažena. Naopak v teorii se lze setkat s celou řadou pokusů o definování tohoto pojmu, což je způsobeno i tím, že kontrolou a jejím obsahem se zabývají i jiné vědní obory (např. management, ekonomie aj.). (Horzinková, Fiala, 2010)

### **3.2.13 Eko-efektivnost a cíle politiky ochrany ŽP**

Samotné pojetí *eko-efektivnosti* je diskutováno od počátku devadesátých let (Schaltegger, Burritt, 2000, Hájek, 2000, Seják, 1994 aj.). Metodické rozpracování pro Účely měření je uváděno po konferenci Rio 1992 zejména v doporučeních OECD, WBCSD (*World Business Council for Sustainable Development*) a dalších, v pojetí OECD *eko-efektivnost* vyjadřuje takovou efektivnost, při které jsou využívány ekologické zdroje k uspokojování lidských potřeb. Může být vyjadřována jako poměr výstupů ke vstupům, kde výstupem je hodnota produktů nebo služeb produkovaných firmou, sektorem nebo ekonomikou jako celkem a vstupem je celkový úhrn environmentálních tlaků generovaných firmou, sektorem, ekonomikou. WBCSD definuje *eko-efektivnost*: je dosahována dodávkou zboží a služeb oceněných v konkurenci a uspokojujících lidské potřeby a přinášejících kvalitu životního cyklu, redukuje ekologické vlivy a intenzitu využití zdrojů po dobu životního cyklu v úrovni, která je dána únosnou kapacitu Země.

Zde používáno nadále chápání ekonomicko-ekologická efektivnosti jako vztahu mezi tvorbou hodnot k tvorbě škod. Toto pojetí lze aplikovat jak na podnik, tak i na region.

Jako ekologická efektivnost může být interpretován poměr mezi mírou výstupu a mírou environmentálního vlivu. (Lacina, 2003)

### 3.3 POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

#### 3.3.1 Příroda a krajina ve městě

Město není odříznuto od okolní přírody ostrou hranicí. Je součástí přírody, i když se velmi liší od přirozeného ekosystému. Pryč jsou doby, kdy se veškerá ochrana přírody soustřeďovala na ochranu málo pozmeněných přírodních stanovišť (národních parků apod.). Příroda a přírodní procesy jsou přítomné i ve městech, kde platí stejné přírodní zákonitosti jako mimo město. Žijí zde rostliny i živočichové, přestože v celkově menším množství v porovnání svolnou přírodou. Namísto zacházení s městy jako s „obětovanou částí přírody“ pro naplnění společenských potřeb je možné města chápat jako nedílnou součást přírody a studovat její specifika. Protože je městský ekosystém úzce provázaný s okolní krajinou, je nutno zohlednit i na ekologii krajiny. (Vejchová, 2007)

#### 3.3.2 Ústavní základ životního prostředí

Dle Ústavy má každý právo na příznivé životní prostředí. Výklad tohoto ústavního práva (čl. 35 Ústavy) je závislý jednak na obecných zásadách mezinárodních dokumentů a jednak na prováděcí právní úpravě. *Deklaratorní* právo stanovené Listinou základních práv a svobod je tak obecným nárokovým požadavkem na zákonodárství státu i na prováděcí výkonnou moc. Listina též zvláště v té souvislosti zdůrazňuje požadavek na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, čili transparentci ekologické situace a přírodního bohatství země. Požadavek na to, aby nikdo při výkonu svých práv (tedy člověk či právnická osoba) neohrožoval, ani nepoškozoval životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem je nepřímou tvrzenou povinností, jejíž konkrétní režim je záležitostí prováděcího zákona čl. 35 odst. 2 Listiny přímo organicky navazuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Ten zavazuje orgány státní správy, orgány územní samosprávy a jiné pověřené právnické osoby, aby podávaly informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. (Klíma, 2006).

#### 3.3.3 Ústava a Listina základních práv a svobod

Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). Jako základní právní normou. S ohledem na zásadu *descendenční* (sestupné) teorie vyjadřující prioritu právních norem, stanovené v daném případě na základě hierarchického kritéria *Lex superior derogat legi inferiori*

(právní norma obsažená v předpisu vyšší právní síly, má Ústava přednost před normou obsaženou v předpisu nižší právní síly). Všechny další právní normy (s výjimkou mezinárodních smluv a Listiny) tedy nemohou s ní být v jakémkoli rozporu, a pokud tento rozpor existuje, tak se uplatní právě norma vyšší právní síly a ke koliznímu ustanovení se nepřihlédne.

Článek 3 Ústavy stanovuje, že součástí ústavního pořádku České republiky je právě Listina základních práv a svobod, ve formě ústavního zákona. pro pořádek mezinárodní úmluvy (smlouvy), pokud byly ratifikovány parlamentem, mají dle čl. 10 Ústavy aplikační přednost před právním řádem České republiky.

Samotná Ústava se zabývá fungováním státu, proto se životního prostředí v ní přímo dotýká pouze čl. 7: Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství.

Jde o ustanovení, které ukládá obecnou povinnost pouze státu na rozdíl od Listiny, která velmi podobné povinnosti ukládá všem, včetně státu. Státem je v daném kontextu třeba rozumět v jeho institucionálním pojetí, tedy orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Povinností tímto článkem ukládaným může stát dostát především jako vlastník. Že se takový přístup očekává od státu, je implicitně vyjádřeno v čl. 11 odst. 3 Listiny. Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými zájmy. Výkon vlastnických práv nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V tomto ohledu je čl. 7 nadbytečný, neboť povinnosti vlastníka vyplývají již z čl. 11 Listiny. Stát bude plnit povinnosti uložené mu čl. 7 především v oblasti zákonodárství a v agendě správní. pro tuto činnost statuje ustanovení tohoto článku významným vodítkem a omezením. (Hendrych, 1997)

Listina základních práv a svobod, jak již sám název napovídá, se vztahuje přímo k nezadatelným, nezcizitelným, nepromlčitelným a nezrušitelným přirozeným právům člověka a občana, lidskému životu, či spíše životu člověka a jeho kvalitám dobově uznávaným, či běžným. Vzhledem k tomuto výchozímu předpokladu, ochrana životního prostředí tato práva pouze doplňuje a z ochrany života jako takového pouze vychází.

Právo na příznivé životní prostředí je právem úzce souvisejícím s právem na život a na zdraví. Do jisté míry tvoří právě příznivé životní prostředí rámec pro spokojený život a zdraví populace i jednotlivce. Z těchto důvodů jsou tato práva úzce provázána a věcně jsou v podstatě neoddělitelná. (Wagnerová, 2012)

Článek 6 Listiny mimo jiné hovoří o tom, že každý má právo na život. Lidský život je hoden ochrany již před narozením. Nikdo nesmí být zbaven života. Trest smrti se nepřipouští. Porušením práv podle tohoto článku není, jestliže byl někdo zbaven života v souvislosti s jednáním, které podle zákona není trestné; z hlediska podústavního (prostého) práva jde zejména o institut nutné obrany či krajní nouze.

Právo na život a na poskytnutí pomoci při ochraně, záchraně či uchování života nemůže záviset na majetku, rase, národnosti či víře nebo jiných rozdílech uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny, ale naopak nikdo nesmí být v tomto právu diskriminován, jakkoliv krácen nebo dokonce z tohoto práva vyloučen. (Wagnerová, 2012)

Problematikou životního prostředí se pak přímo zabývá výše zmíněný článek 11, odst. 3, který hovoří, že nedotknutelnost vlastnictví je jedna z hlavních zásad liberální politiky. Čl. 11 naznačuje, že i samo soukromé vlastnictví může být do jisté míry omezeno, pokud by jím bylo poškozeno lidské zdraví, příroda a životní prostředí, avšak pouze nad míru stanovenou zákonem. Takto pojatá úprava Listiny dokládá, že jistá míra poškození je tolerována. Současně ovšem je zde více než jen patrný vztah lidského zdraví a životního prostředí. Jedná se o přímou vazbu a z pořadí slov lze odvodit i priority. (Lípa, Šebesta, 2013 b)

Podobně k tomu vypovídá obsah článku 35, kde je uvedeno, že každý má právo na příznivé životní prostředí, včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, a při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Listina takto a tímto upravuje obecný princip práva životního prostředí, kterým je právo každého jednotlivce na příznivé životní prostředí, resp. na příznivý stav tohoto prostředí, tedy všech jeho jednotlivých složek a součástí. (Wagnerová, 2012)

Obdobnou legislativní úpravu lze nalézt též v samotném zákonu o životním prostředí v ust. § 8 odstavcích 1 a 2 je uvedeno „Znečišťování životního prostředí je vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí. Poškození životního prostředí je zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy.“

Podle uvedené definice příčinou toho, že se v určitém prostředí objevují uvedení činitelé, musí být lidská aktivita (nebo naopak lidská nečinnost) a musí být tyto činitele v daném prostředí „cizorodé“. Nebýt určité lidské činnosti, která jejich vnikání do prostředí

způsobila, cizorodé látky by se v něm nevyskytovaly vůbec, nebo v množství menším. (Damohorský, 2010)

Poškozování se zde nechápe v jeho obvyklém významu působení majetkové újmy vyčíslitelné v penězích (škody), ale zhoršování stavu životního prostředí. Toto zhoršování může být způsobeno buď jeho znečišťováním, tj. již zmíněným vnášením do něho cizorodých látek, nebo jakoukoli jinou blíže zákonem nespecifikovanou lidskou činností. V obou případech však musí jít o jeho zhoršování nad míru stanovenou (připuštěnou) právními předpisy. (Damohorský, 2010)

I zde je však onen poněkud znepokojující dovětek „nad míru stanovenou zákonem“. Zde si opět dovolíme úvahu: v současnosti zákon umožňuje jistou míru poškození zdraví a životního prostředí. Je tedy tato ochrana dostatečná? Míra je stanovena zákonem, rozumí se zvláštěm, s tím, že ten ovšem podléhá změnám. Je tedy do budoucna hypoteticky možné, že na základě tohoto ustanovení dojde ke zmírnění litery zákona a umožnění větší míry poškození, případně znečištění. To tedy opravňuje naše úvahy o tom, zda je současné znění a podoba ochrany životního prostředí dostatečná. (Lípa, Šebesta, 2013 b)

Vzhledem k tomu, že by adjektivum příznivé bylo obecně velmi neurčité a mohlo by tak být vykládáno značně subjektivně, přiklání se česká právní věda k teorii a výkladu, že je to takové životní prostředí, které je, resp. jeho složky jsou znečištěny či zatíženy do stanovených limitů (míry). Poukazuje se tu na zjevný vztah odst. 1 k odstavci 3 téhož článku, který zakazuje poškozovat či ohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou speciálními zákony. Ona míra je vyjádřena různými limitními hodnotami – např. hodnotami emisních limitů, ukazatelů přípustného stupně znečištění, hladinou hluku či jinými standardy životního prostředí. Zatěžování (např. formou znečištění) je sice nežádoucí, není však protiprávní, neboť není zakázáno. Míra (hranice, limity) je tak hranicí nejen příznivost/nepříznivost, ale zlomem mezi jednáním po právu (byť nežádoucím, zpravidla zatíženým poplatky) a protiprávním. (Wagnerová, 2012)

Listina nabízí také omezení některých práv v článku 14, odst. 1: Svoboda pohybu a pobytu je zaručena. Odst. 3: Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.

I zde se však důvod ochrany přírody objevuje až poslední v řadě. Na dalších místech Listiny lze nalézt mimo jiné zmínky omezení práv občana např. článek 12 omezení nedotknutelnosti obydlí nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv



a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku, nikoli však už ochrany přírody či životního prostředí. To tedy opět dokládá oprávněnost otázky po dostatečnosti legislativního rámce. Shora uvedená tvrzení nás vedou k nutnosti rozboru další legislativy ochrany životního prostředí.

### **3.3.4 Legislativa ochrany životního prostředí České republiky**

Ačkoli byla samostatná právní úprava ochrany ovzduší přijata již roku 1967, vodního zákona v roce 1973 a v 1976 byl založen tzv. Plán ochrany a tvorby životního prostředí, česká legislativa životního prostředí a celý systém jeho ochrany byl prakticky od počátku vybudován až po listopadu 1989. (Moldan a kol., 2001) Současná legislativa ochrany životního prostředí, její podoba a priority jsou dány několika významnými činiteli. Předně je jimi nadřazená legislativa – tedy legislativa EU a mezinárodní právo a jeho úmluvy, ale také politický konsenzus vzešlý z demokratických voleb a následných povolebních, koaličních jednání. Během posledních několika volebních období lze sledovat určitou stagnaci ve vývoji či změnách priorit ochrany a samotné změny se pak týkají pouze jednotlivých právních předpisů a nejsou výrazné povahy.

Priority, jak je lze ve výpisu legislativy číst na stránkách MŽP (2013), jsou rozděleny do několika oblastí, v rámci nichž jsou patřičné právní předpisy: životní prostředí obecně, vodní hospodářství, odpadové hospodářství, ochrana ovzduší, ochrana přírody, ochrana půdního fondu a lesní hospodářství, geologie a hornictví, posuzování vlivů na životní prostředí, prevence závažných havárií, geneticky modifikované organismy, integrovaná prevence znečišťování, energetika, hluk, ochrana klimatu, ekologická újma, a chemické látky.

Sem pak také patří oblasti zemědělství, lesnictví, rybářství a myslivosti, ale i vodního hospodářství spravované Ministerstvem zemědělství. Ačkoli samotné MŽP uvádí na jiném místě souhrn agend v jiné podobě, je z toho patrné, že jde o složkovou ochranu životního prostředí. Je tedy otázkou, do jaké míry je takový přístup dostatečný. Není totiž celostní. Omezuje se prakticky jen na přírodní zdroje, odpady a znečištění, zatímco zcela postrádá vzájemné i mezioborové vztahy, sociální vazby či vztahy ke kvalitě života a obecně životu jako takovému.

Určitou výjimkou může být souvislost s právní úpravou ochrany životního prostředí v rámci jiných lidských činností, kterými jsou podle Damohorského (2010): ochrana životního prostředí a ochrana lidského zdraví, památková péče, doprava ale i výše

zmiňované související složky s hornictvím, zemědělstvím a energetikou. Legislativa ochrany životního prostředí je však také zaměřena na územní plánování, územní řízení a stavební řád.

Jednotlivé oblasti pak obsahují výčty zákonů, vyhlášek, nařízení, případně i výklad, které je upravují. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. § 1 vymezuje účel zákona: Zákon vymezuje základní pojmy a stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů. Vychází přitom z principu trvale udržitelného rozvoje.

A právě princip trvale udržitelného rozvoje je zde naprosto podstatný. Jedná se o všeobecně přijímanou část environmentální filosofie vycházející z mezinárodních dohod a současně jednu z hlavních idejí environmentální politiky Evropské unie.

Zákon dále definuje životní prostředí a jeho složky v § 2: Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Vymezuje další termíny, ale také zásady ochrany životního prostředí a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, jež jsou zcela zásadní pro aplikaci této environmentální filosofie v praxi.

### **3.3.5 Politika ochrany životního prostředí ČR**

Cílem působení ministerstva je maximální ochrana životního prostředí v souladu s udržitelným rozvojem společnosti a součástí jeho poslání je být příkladem environmentálně šetrného chování pro všechny subjekty – organizace i jednotlivce. Za samozřejmost považuje Ministerstvo životního prostředí dodržování veškerých požadavků platné legislativy a dalších požadavků a závazků na ochranu životního prostředí, které se vztahují k jeho činnosti. (Bursík, 2008)

Ačkoli se na MŽP od doby sepsání tohoto programu vystříдалo několik dalších ministrů, proběhly parlamentní volby, ve kterých se již Strana Zelených do Parlamentu nedostala, vystřídaly se další koalice, tento, poněkud zjednodušený program priorit politiky životního prostředí, který by se dal shrnout slovy – prevence, ekologicky šetrné technologie, obnovitelné zdroje, dobrovolnost, dobrovolné nástroje (např. EMAS), ale i vzdělávání, informovanost, propagace a vlastní příklad zaměstnanců ministerstva – je stále platný

a stále jej lze nalézt na stránkách MŽP. Na druhou stranu lze konstatovat, že takovýto program je stále mnohem pestřejší než prioritou jiného ministra – tzv. farmářské trhy. Zajímavostí jistě je i fakt, že tento plán je kladen nad rámec legislativních požadavků a z jeho podání je více než zřejmé, že je přednější, tvoří tudíž tehdejší i současné priority politiky (i filosofie) MŽP a tím i ochrany životního prostředí České republiky.

### **3.3.6 Institucionální zajištění**

Jednotlivé právní normy určují specifická pravidla chování ve vztahu k ovzduší, vodě, k živé přírodě, nerostným zdrojům, k půdě atd. Zákony přijímají zákonodárné sbory, parlamenty, tvořené zástupci občanů, zvolenými ve svobodných volbách. Jejich prostřednictvím projevuje svou vůli veřejnost. (Moldan, 1992)

Základním cílem vlády jako celku by mělo být dosažení trvalé udržitelnosti rozvoje. Předpokladem pro to je nalézt rovnováhu a soulad mezi rozvojovými programy a požadavky ochrany životního prostředí, přírody a přírodních zdrojů. Protože to je zcela základní úloha, je role vlády jako celku klíčová. Žádný jiný subjekt ji hrát nemůže. (Moldan, 1992)

Na péči o životní prostředí se však musí podílet celá společnost, celý její systém řízení, resp. sebeřízení. Složitost, rozsah a hloubka problémů spojených s destrukcí prostředí však zároveň – podle mého názoru – vyžaduje vytvořit instituce specializované na péči o životní prostředí, a to instituce dvou základních typů:

- Státní instituce zodpovídající za péči o prostředí všech stupňů;
- Dobrovolné organizace i odborníky různých profesí i zainteresované laiky, které spontánně vznikají či zanikají. Sem patří jak organizace formalizované (jako je Český svaz ochránců přírody) tak i neformální, mající charakter nezávislých občanských iniciativ. (Vavroušek, 1990)

Ačkoli má stát pro ochranu životního prostředí nezastupitelnou úlohu, velice důležitá je právě dobrovolnost vycházející z iniciativy jednotlivce, občana, podnikatele a firmy. (Lípa, Šebesta, 2013 b)

Důvody environmentální regulace mají spíše politické kořeny a lze je rozkrýt studiem chování politiků a jejich zájmů (včetně zájmu být znovu zvolen). Z tohoto pohledu není úlohou ekonomů zabývajících se ochranou životního prostředí stanovení cílů environmentální politiky, ale pouze volba vhodných nástrojů k jejich naplnění. (Slavíková, 2012)

Institucionalizovanou formou environmentální regulace je environmentální politika, resp. politika ochrany životního prostředí. Jejím nositelem, tvůrcem a garantem je stát (výkonné orgány státu), který má v současných demokratických systémech jako jediný dostatečnou autoritu pro rozhodování ve jménu celé společnosti ve věci ochrany životního prostředí. Common a Stagl však dodávají, že pro účinnou ochranu životního prostředí je důležitý nejen stát, resp. vláda (*government*), ale především způsob spravování přírodních zdrojů (*governance*). Důvody environmentální regulace mají však spíše politické kořeny a lze je rozkrýt studiem chování politiků a jejich zájmů (včetně zájmu být znovu zvolen). Z tohoto pohledu není úlohou ekonomů zabývajících se ochranou životního prostředí stanovení cílů environmentální politiky, ale pouze volba vhodných nástrojů k jejich naplnění. (Slavíková, 2012)

Z toho vycházejí i nástroje ochrany, které lze rozdělit do dvou základních skupin. V první skupině se nacházejí nástroje přímého působení na stav životního prostředí, které jsou právu vlastní a odpovídají zmíněným metodám právní regulace (zákaz, příkaz, povolení, souhlas apod.). Ve druhé skupině jsou nástroje působení nepřímého, které svou povahou patří do mimoprávních nástrojů ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje svou vlastní a pro ně charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování (jde především o ekonomické nástroje ochrany). (Damohorský, 2010)

### **3.3.7 Správní orgány vykonávající veřejnou správu**

Působnost jednotlivých správních orgánů upravuje zákon, další předpisy vydané pro jednotlivé správní úřady (obce, kraje, hlavní město Praha apod.) a předpisy vydané v jednotlivých oblastech ochrany životního prostředí.

Orgány státní správy (veřejné správy) jsou, dle Tichotové (2006):

- Obce (obecní úřady, městské úřady, magistráty, úřady městských částí a městských obvodů)
- Obce s rozšířenou působností (nahradily od 1. ledna 2003 okresní úřady)
- Kraje (mj. převzaly od 1. ledna 2003 část působností zrušených okresních úřadů)
- Česká inspekce životního prostředí (ve věcech týkajících se životního prostředí)
- Ministerstva
- Dalšími správními orgány vykonávající státní správu jsou dle zákonů upravujících ochranu jednotlivých složek životního prostředí (např. zákon o vodách, zákon o odpadech apod.)

- Pověřené obecní úřady
- Krajské hygienické stanice
- Celní orgány (úřady)

Řízení před správními orgány se řídí zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, který nabyt účinnosti od 1. ledna 2006 a nahradil do té doby platný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen SpŘ).

Dále sem patří obecná působnost orgánů státní správy (obcí s rozšířenou působností, krajů, České inspekce životního prostředí a jednotlivých ministerstev), kterou upravují právní předpisy týkající se jednotlivých orgánů státní správy a samosprávy (obecná), konkrétní působnost příslušných orgánů pro jednotlivé složky životního prostředí zahrnutá v příslušných právních předpisech (zákon o vodách, zákon o odpadech apod.). (Tichotová, 2006)

Funkci obecního úřadu plní:

- Ve městech městský úřad,
- V územně členěných statutárních městech a na území Hlavního města Prahy magistrát a úřady městských částí a městských obvodů,
- v ostatních statutárních městech úřad města.

Obce s rozšířenou působností jsou v převážné míře prvoinstančním orgánem státní správy (vodní hospodářství, odpadové hospodářství apod.), na některých úsecích státní správy jsou krajské úřady, orgány obcí, městských částí nebo městských obvodů rovněž prvoinstančními orgány státní správy v životním prostředí. Rozdělení kompetencí na úseku státní správy v oblasti ochrany životního prostředí se řídí zákonem o obcích, zákonem o hlavním městě Praze, zákonem o krajích a jednotlivými zákony o ochraně životního prostředí (např. zákon o vodách, zákon o odpadech apod.). (Tichotová, 2006)

### **3.3.8 Zájmové skupiny**

Ve společnosti se dle Vejchové (2006) vyskytují nejrůznější zájmové skupiny. Všechny se vyznačují tím, že prosazují vlastní prospěch před prospěchem jiných. Zájmové skupiny lobbují různými způsoby u politiků tak, aby jim nakonec politici v jejich přání vyhověli. *Lobbování* se také říká dobývání renty nebo *rentseeking*. Zájmové skupiny vydávají na dobývání renty v krajním případě až tolik peněžních prostředků, kolik jim jejich lobbování přinese zpět. Pokud by vydávaly více prostředků, než činí potenciální zisk, lobbování by se nevyplatilo.

Zájmové skupiny mají na politické scéně různý vliv. Největší pravděpodobnost úspěchu mají dobře organizované skupiny, které mají dostatek finančních prostředků k manipulaci s politiky nebo úředníky. Proto také existují různé svazy výrobců, apod. Neorganizované skupiny, jako je široká veřejnost, nemají šanci na lobbistický úspěch. Existence lobbujících zájmových skupin je závislá na výši případného vylobbovaného zisku přepočítaného na jednoho člena skupiny. Pokud je případný zisk velký a rozdělí si ho málo jedinců, vyplatí se jednotlivci do takového svazu vstoupit a podporovat ho, protože jemu samotnému přinese členství nemalé výhody. (Vejchová, 2006)

Vydobyté zisky zájmových skupin nejsou zadarmo. Na rentu zájmových skupin se finančně skládá celá společnost. Pokud jedna skupina společností lobbováním získává, všichni ostatní ve společnosti ztrácejí. Veřejnost existenci takových skupin nemůže efektivně odporovat a nenašla by někoho, kdo by lobboval proti prospěchu zájmové skupiny. Újma přepočítaná na jednoho člena veřejnosti je totiž malá. Vůbec se nevyplatí takovou početnou skupinu o miliónech členů organizovat do nějakého tělesa, které by hájilo její zájmy. (Vejchová, 2006)

### **3.3.9 Regionální a místní státní správa ochrany ŽP**

Orgány regionální a místní veřejné správy sehrávají všude Evropě zásadní roli při ochraně životního prostředí, mimo jiné i proto, že jsou základními rozhodovacími místy o jednotlivých otázkách a mají k ekologickým problémům územně i věcně velice blízko. Na jejich odborné, personální a technické úrovni a vybavenosti tedy významnou měrou závisí ochrana životního prostředí, zejména pokud se jedná o komunální ekologii.

V minulých letech proběhla v České republice rozsáhlá reforma regionální státní správy a samosprávy, což se projevilo i na úseku ochrany životního prostředí. Regionální státní správu původně vykonávaly okresní úřady podle zákona o okresních úřadech (č. 147/2000 Sb.), a to prostřednictvím svých referátů životního prostředí. Okresní úřady však na konci roku 2002 skončily svoji činnost a zanikly.

Základním právním předpisem, který stanovil působnost a pravomoci nově zřízených krajů, je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Od počátku roku 2001 tak v oblasti regionální správy vykonávají na úseku přenesené působnosti činnost i orgány krajů. Jejich působnost je stanovena jednotlivými speciálními zákony z oblasti práva životního prostředí, resp. byla na tyto přenesena zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činností okresních úřadů. Tento

rozsáhlý předpis novelizoval více jak stovku speciálních zákonů, mnohé z nich i 2 oblasti ochrany životního prostředí. Pravomoci někdejších okresních úřadů přenesl většinou na krajské úřady, popř. i na pověřené obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Další podrobnosti v reformě veřejné správy pak upravil i zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích.

Krajské úřady zřídily a provozují své odbory životního prostředí. Které v mnohém převzaly kompetence někdejších referátů životního prostředí okresních úřadů. Jejich pravomoci jsou při věcném srovnání širší, než jaké má Ministerstvo životního prostředí, protože tyto odbory mají v náplni např. i lesní hospodářství, myslivost či rybářství.

Místní státní správu vykonávají v přenesené působnosti také orgány obcí [dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. V rámci reformy se k počátku roku 2003 zřídilo asi 200 obecních úřadů s rozšířenou působností (tzv. malé okresy). Tyto vykonávají vedle obecních úřadů a pověřených obecních úřadů státní správu v přenesené působnosti i na mnoha úsecích ochrany životního prostředí či s touto problematikou úzce souvisejících. Výkon státní správy v přenesené působnosti vymezují obci jednotlivé zvláštní zákony, přičemž se jednotlivé kategorie obcí navzájem významně liší právě rozsahem této působnosti.

Vedle přenesené působnosti mají orgány obcí a krajů i působnost samostatnou, tedy samosprávu, v jejímž rámci jako právnické osoby rozhodují ve vlastní odpovědnosti o různých záležitostech týkajících se životního prostředí. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem. Obce tak mimo jiné rozhodují a zajišťují věci týkající se čistoty obce, odvozu a odstraňování komunálních odpadů, zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod či veřejné zeleně. (Damohorský, 2010)

Obec může dále v samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku, jíž může ukládat osobám povinnosti, a to i k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužícím potřebám veřejnosti. (Damohorský, 2010)

### **3.3.10 Ekologická politika veřejné správy**

Kroky veřejné správy při prosazování strategie trvale udržitelného rozvoji území musí být v souladu se zásadami environmentálního realismu a měly by podporovat ony aktivity, které vytvářejí podmínky pro vyvážený ekonomický, sociální a ekologický rozvoj.

Znamená to především překonat dílčí, složkové a resortní přístupy k řešení environmentálních problémů a vytvářet prostředí, v němž je veřejnost motivována k tvorbě kulturní krajiny a ke zlepšování kvality životního prostředí. (Lacina, Souček, 2003)

Cílově jde o dosažení stavu, kdy oblast tvorby a ochrany životního prostředí bude chápána i jako důležitý zdroj pracovních příležitostí tím, že na jedné straně vytváří tyto příležitosti samotná výstavba a údržba environmentální infrastruktury, a na druhé straně jde vznik ekoslužeb a ekovýrobních poskytovaných malými a středními podnikatelskými subjekty. (Lacina, Souček, 2003)

### **3.3.11 Strategické plány rozvoje obcí a jejich místo v ekonomii veřejné správy**

Důležitou součástí uskutečňování regionálních strategií je vypracování a uskutečňování strategických plánů rozvoje obcí, v první řadě měst. Jejich hlavním posláním je napomáhat dosažení vyváženého sociálně-ekonomického rozvoje municipalit – a potažmo i vyváženého rozvoje celého regionu. Jako takové jsou dokladem dlouhodobé koordinace veřejných a soukromých aktivit demografického, ekonomického, sociálního, kulturního a ekologického charakteru. (Lacina, 2003)

Strategii obce je možno v zásadě charakterizovat stanovování cílů vycházejících z vize rozvoje municipality a postupů, jako i akčních plánů, které mají vést k jejich uskutečnění. Partnery obce při uskutečňování jejího strategického plánu můžeme rozdělit na interní a externí.

Interními partnery jsou všichni občané mající v obci své trvalé bydliště. Podnikatelská sféra, návštěvníci, instituce veřejného sektoru, společenské a zájmové skupiny a sdružení v obci rozvíjející činnosti.

Za externí partnery municipality obce lze označit úřady státní správy, krajské zastupitelské orgány, politické strany a občanská sdružení, zahraniční a domácí investory, nadace, fondy, sdělovací prostředky a veřejnost jako celek.

Strategický rozvojový plán obce má přirozeně úzký vztah k jejímu územnímu plánu vypracovanému přibližně na desetileté období. Tento územní plán definuje nezbytné investice realizovatelné ve sledovaném časovém horizontu. Jako takový musí zejména vymezovat perspektivní plochy, které mohou být nabízeny investorům a rozhodovat o lokalizaci infrastruktury.

Strategický plán na rozdíl od územního plánu je ovšem dokumentem, který je převážně vypracováván v písemné podobě a je doplněn různými schémata. K tomu aby komplexní



program rozvoje municipality mohl plnit stanovené poslání, je nezbytné, aby obsahoval určité faktory, v první řadě následující:

- Analýzu situace obce (včetně stavu jejího životního prostředí) jako východisko tvorby strategického plánu, která by mohla být podpořena i výsledky sociologického průzkumu;
- základní charakteristiku municipality a hodnocení jejího postavení v regionu;
- charakteristiku funkčních systémů obce (demografické instituce, problematiku trhu práce, bydlení, ekonomických aktivit v obci, stavu školství, zdravotnictví, sociální péče a dalších veřejných služeb, dopravní situace, stavu infrastruktury, sportovních a rekreačních aktivit a možností, společenských aktivit a možností jejich zkvalitňování);
- hodnocení limitů a bariér rozvoje, včetně vnějšího a vnitřního kontextu rozvoje;
- katalog projektů jako integrální součást strategického rozvojového plánu;
- nástin způsobu uskutečňování komplexního programu rozvoje. (Lacina, 2003)

### **3.3.12 Zákon o odpovědnosti za škodu ČR**

K této problematice se také přímo vztahuje právní odpovědnost za její porušení, čímž dochází ke škodě.

Právní odpovědnost patří mezi nejstarší právní instituty, kterými naše společnost reaguje na protiprávní chování subjektů s cílem odstranit jeho důsledky. Institut právní odpovědnosti tak představuje jeden z nástrojů, jehož prostřednictvím je zajišťováno řádné plnění právních norem a tím i dodržování zákonnosti. (Horzinková, Fiala, 2010)

Stejně jako jiné instituty správního práva, ani odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci není ničím novým, a má svou historii v rámci správního práva. Je však nutno uvést, že komplexně byl tento typ odpovědnosti vyřešen až zákonem z roku 1998. (Sovová, 2011) Český právní řád nahradil starý zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb.,

o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění zákona č. 120/2001 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 234/2002 Sb., zákona č. 539/2004 Sb., zákona č. 160/2006 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 41/2011 Sb., a zákona č. 396/2012 Sb. Platnost nového zákona je od 17. března 1998, s účinností k 15. 4. 1998.

### **3.3.13 Odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné správy**

Přes veškeré záruky procesní i hmotněprávní může dojít k tomu, že vykonavatel veřejné správy nebo jiný orgán státní moci, např. soud se dopustí nezákonného jednání nebo nesprávného úředního postupu. Adresát veřejné správy, stejně jako účastník soudního řízení, musí být před následky zásahu chráněn. Pokud nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem vznikne škoda, pak má postižená osoba nárok na její náhradu. (Sovová, 2011)

Toto právo je koncipováno jako základní ústavní právo a je zaručeno v čl. 36, odst. 3 a 4, Listiny základních práv a svobod: Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podmínky a podrobnosti upravuje výše zmíněný zákon. (Klíma, 2005)

K němu byl vydán prováděcí předpis – nařízení vlády č. 116/1998 Sb.

### **3.3.14 Odpovědnost a náhrada škody**

Odpovědnost za škodu způsobenou správním orgánem při výkonu veřejné moci a její právní úprava má přímou souvislost s občanským zákoníkem, k němuž je v poměru zvláštního právního předpisu k obecnému. Proto je v řízení vedeno primárně podle zákona č. 82/1998 Sb.

Zákon č. 82/1998 Sb. vymezuje rozsah své působnosti takto: Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci. Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti. Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu. (Zákon č. 82/1998 Sb.)

Zákon dále obecně deklaruje, že „Odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit“. Dále pak v § 4 odst. 1, upřesňuje, že za výkon státní správy podle § 3 písm. b, se považuje i sepisování veřejných listin o právních úkonech a úkony notáře jako soudního

komisaře a úkony soudního exekutora, případně jeho zástupce, zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu a je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát, při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu. Činnost notáře a soudního exekutora podle odstavce 1 se považuje za úřední postup.

Předpokladem vzniku odpovědnosti je:

- protiprávní úkon, spočívající ve vydání nezákonného rozhodnutí nebo v nesprávném úředním postupu,
- způsobení škody,
- příčinná souvislost.

Podle tohoto zákona je hrazena vzniklá materiální i imateriální (nemajetková) újma způsobená v důsledku:

- nezákonného rozhodnutí,
- rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření,
- nesprávného úředního postupu.

Nárok na náhradu vzniklé škody je třeba uplatnit u orgánu úřadu pověřeného k jednání na základě výše specifikovaného zákona při splnění tímto zákonem stanovených podmínek a před uplynutím promlčecí doby. Uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Přizná-li příslušný úřad náhradu škody, je povinen vzniklou škodu nahradit do šesti měsíců od uplatnění nároku. Domáhat se náhrady škody u soudu je možné pouze tehdy, pokud uplatněný nárok nebyl plně uspokojen ve lhůtě podle předchozí věty. (Lasáková, 2013)

Zajisté lze souhlasit s Machajovou (2008), že přijetí nového zákona o odpovědnosti za škodu je významným mezníkem při zabezpečování ochrany adresátů veřejné správy v případech, kdy dojde k porušení zákonnosti ze strany orgánů veřejné správy, jakož i vytvoření garancí při domáhání se jak skutečné škody, tak i nemajetkové újmy, což dřívější (Československé) právní úpravy neumožňovaly.

### **3.3.15 Trendy politiky životního prostředí ČR**

Současný stav ochrany životního prostředí je založený na principu nejvyšší právní ochrany, vymezuje základní definice i předpoklady politiky životního prostředí České republiky, mimo jiné včetně Priorit politiky životního prostředí České republiky, jež by se daly shrnout slovy - vzdělávání, informovanost, propagace a dobrovolné nástroje (EMAS)

a jejich podpora, což je na jedné straně hodně omezený program, na druhé straně však jednak rozvíjí složkovou ochranu životního prostředí a jednak je stále bohatší než program současného ministra. Je jistě zajímavé, že právě tento program přežívá více vlád než jen tu, která jej přednesla. To nám může být i důkazem důležitosti a směřování politiky ochrany životního prostředí České republiky, stejně tak jako příslibem dalšího vývoje.

Dále lze poukázat na současný trend vývoje především českého proenvironmentálního smýšlení u českých myslitelů, počínaje třemi filozofy Kosíkem, Neubauerem a Kratochvílem, v jejichž pracích se objevují první zmínky o ekologickém myšlení až ke klasikům ekologického myšlení, uznávaným ekologům a zakladatelům současného pojetí jako jsou Šmajš, Kohák, Vavroušek, Librova, Moldan či střední generaci zastupující Keller. V jejich dílech je dostatečně patrný a zdůrazněný posun od trvale udržitelného rozvoje k trvale udržitelnému životu. Jedná se o posun, jež bychom mohli charakterizovat jednak jako směřující od pojetí environmentálního k ekologickému, a jednak jako český ekvivalent celosvětového trendu. Totéž bychom mohli doložit slovy Moldana (1992): „Úsilí o záchranu co nejširšího biologického bohatství naráží na mnohá úskalí. Snad nejvýznamnější je uvedený antropocentrický předpoklad, jenž nechce připustit, že příroda má hodnotu sama o sobě.“

Docházíme tak (Lípa, Šebesta, 2013 a) ke třem závěrům:

1. Současné pojetí ochrany přírody a života (vycházející de facto z environmentální ekonomie) není, minimálně z pohledu zmíněných autorů dostatečné.
2. Bude se dále vyvíjet od pojetí environmentálního k ekologickému, a to i díky těmto dnes již všeobecně uznávaným myslitelům. Připomeňme ovšem jako důkaz například posun a rozdíl, k němuž došlo ve společnosti 80. a 90. let 20. století doložený knihami Librova (Pestří a zelení X Vlažní a váhaví), kdy se ekologie v 80. letech týkala jednotlivců a jejich dobrovolného přístupu, zatímco v 90. letech se stává módou propagovanou společenskými elitami. (Librova, 2003)
3. složková ochrana by se měla rozvíjet směrem k integrované, mezioborové či multidisciplinární.

Lze konstatovat, že, ač bylo za posledních 25 let učiněno mnoho pozitivních změn, nemusí být současný stav ještě dostatečný. Je však také možné souhlasit s Moldanem (1992), že zlepšení stavu a přístupu k ochraně životního prostředí není následkem žádného altruismu, ale lidé představující průmysl prostě pochopili, že buď se budou chovat ekologicky, nebo nepřežijí. To ovšem znamená značný posun vpřed.

### **3.4 ROZHODOVÁNÍ V ENVIRONMENTÁLNÍCH PODMÍNKÁCH**

Účinnosti veřejné správy napomáhá účelná organizace veřejné správy, a také optimální rozhodovací proces. Tedy sebelepší organizační struktura veřejné správy by byla zbytečná bez optimalizace rozhodovacího procesu. (Polián, 2000)

Také vzhledem k faktu, že rozhodovací proces a samotná rozhodnutí, jakožto akty veřejné správy, mohou být při riziku ovlivnění státní správy samosprávou, případně neodborným zásahem nekvalifikované osoby v postu zaměstnance negativně ovlivněny, je nutno popsat a analyzovat samotný proces rozhodování, a to jak v podobě manažerského rozhodování v environmentálních podmínkách, tak obecného právního řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, v platném znění - správního řádu.

Lze důvodně předpokládat, že k případnému negativnímu ovlivnění a jiným externalitám by docházelo především v prvním stupni řízení, méně často pak ve stupni druhém. Proto je samotné tvorbě rozhodnutí a rozhodovacímu procesu věnována zvýšená pozornost.

#### **3.4.1 Rozhodování a rozhodnutí**

Hendrych (2007) uvádí, že rozhodování je výběrem mezi dvěma nebo více alternativami v konkrétní situaci. Někdy se tato definice z praktických důvodů doplňuje jakýmsi vysvětlením, že zvažované alternativy nemusí být současně proveditelné a že volba je spojena s vůlí učiněné rozhodnutí provést a dostát závazku odpovědnosti za výsledek. Volba se řídí hlediskem optimalizace, to znamená hledáním a nalézáním nejlepší nebo aspoň uspokojivé alternativy řešení. Děje se tak v rozhodovacím procesu, v jehož průběhu se dopracováváme postupně k možným alternativám a jejich optimalizaci, tj. k určení optimální alternativy. Dále: Výsledkem rozhodovacího procesu je rozhodnutí. Činí je osoba k tomu oprávněná, kterou označujeme jako subjekt rozhodování (rozhodovatel). Ve veřejné správě jsou časté situace, kdy konečné rozhodnutí je výsledkem nejen řady postupných kroků, ale i dílčích rozhodnutí činěných v procesu přípravy konečného rozhodnutí jinými osobami, než je oprávněný subjekt rozhodování.

Skulová (2001) uvádí: Rozhodování představuje významnou část struktury činností veřejné správy. Můžeme je považovat za jádro činnosti veřejné správy, kterým se veřejná správa zejména projevuje navenek, a které přibližuje a charakterizuje činnostní, aktivní stránku veřejné správy jako specifického systému podílejícího se na procesu společenského řízení. Problematika rozhodování ve veřejné správě je významně a zásadním způsobem

regulována normami práva správního, ale také jiných právních odvětví, zejména práva ústavního. Rozhodování ve veřejné správě je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení, resp. řídicích procesů ve společnosti. Jako součást společenského řízení se rozhodování ve veřejné správě, vzhledem k charakteristickým vlastnostem veřejné správy, v obecnosti vyznačuje určitou stálostí či pravidelností, značnou mírou právní regulace a možností použití donucení a v neposlední řadě institucionální strukturovaností v souladu s rozdělením pravomocí a působností v systému organizace veřejné správy.

Dále bychom mohli pokračovat např. definicemi rozhodovacího systému (který není vytvářen jen organizačními složkami veřejné správy, ale i těmi, kteří během rozhodovacího systému uplatňují své zájmy) a rozhodovacím procesem (jako skupinou úkonů vedoucích k rozhodnutí). Vraťme se ale k rozhodnutí: rozhodnutí v jeho užším významu lze definovat ve vztahu ke správnímu řízení, dle Hendrycha (2009): Účelem správního řízení je rozhodnout ve věci (vydat meritorní rozhodnutí) – § 9, v průběhu správního řízení správní orgán rozhoduje též o dalších otázkách, včetně procesních.

Správní řád pak definuje a konkretizuje rozhodnutí a jeho význam v § 9: Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí... a dále § 67: Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Rozhodnutí je konkrétním správním aktem zaměřeným navenek. Tím je také upřesněn a doložen onen vztah, o němž bylo zmíněno v úvodu.

### **3.4.2 Management a manažerské rozhodování**

Vzhledem k bezprostřední návaznosti tématu k disciplíně řízení a managementu jako takového, bude nutno vysvětlit nejprve související termíny, kdy prvními z nich je management a samo řízení (ve smyslu řízení pracovníků, projektů apod.).

Management lze obecně definovat jako proces zahrnující plánování, organizování, vedení a kontrolu organizačních činností zaměřených na dosažení organizačních cílů.

Management ve veřejné správě se často vymezuje jako „řízení ve veřejné správě“, nikoli jako veřejná správa vůbec. (Hendrych, 2007)

Řízení lze označit za cílevědomou činnost zaměřenou na racionální průběh ekonomických procesů za účelem dosažení požadovaných cílů. Je to vztah dvou a více relativně

samostatných systémů, kdy řídicí systém (subjekt řízení) působí na systémy řízené (objekty řízení). Řízení je pak úsilí o zachování rovnováhy. Je to nepřetržitý proces neustálého rozhodování.

Úzký vztah řízení a rozhodování lze dobře ukázat na definici rozhodovacího procesu:

Rozhodovací proces znamená výběr strategie z určité množiny alternativ předpokládaných budoucích strategií. V rozhodovacích procesech jde zpravidla o to, aby byla vybrána optimální strategie. Rozhodovací proces je proveden účastníky rozhodování neboli subjektem rozhodování. Objektem rozhodování je množina alternativ předpokládaných budoucích strategií, která obsahuje řadu situací s určenými cíli. (Duchoň, Šafránková, 2008)

Rozhodování je procesem výběru z více přípustných variant řešení uvažovaného problému. Pokud množina přípustných variant řešení neexistuje, pak není o čem rozhodovat, stejně jako když existuje jen jedna přípustná varianta, kterou je nutné přijmout. V kontextu zajištění sekvenčních manažerských funkcí jde při rozhodování především o posouzení, popř. vytvoření podmínek pro vhodný výběr přípustných variant a o volbu a stanovení postupu realizace vybrané varianty. (Vodáček, Vodáčková, 2006)

Fotr a kol. (2006), podobně jako Duchoň a Šafránková (2008), na rozdíl od Vodáčka (2006, který přistupuje k věci více z praktického než teoretického hlediska) de facto klade termín rozhodování na stejnou úroveň coby rozhodovací procesy a považuje je tak za synonyma, což ovšem význam výkladu nemění.

Manažerské rozhodování je pak typické tím, že manažer v oblasti své působnosti rozhoduje v zájmu svého nadřízeného. Jeho rozhodnutí je následně realizováno prostřednictvím jemu podřízených osob.

Měli-li bychom se sami pokusit o definici, řekli bychom, že rozhodování je proces volby mezi více variantami chování vedoucí k vyřešení problému. Přičemž rozhodování je klíčovým prvkem procesu řízení. Samo rozhodnutí je výsledkem rozhodovacího procesu, za jehož prostředek lze rozhodování považovat. Dalším termínem je pak rozhodovací problém, který lze chápat jako rozdíl mezi žádoucím a skutečným stavem. Subjektem rozhodování je osoba, která rozhoduje dle své pravomoci a při odpovědnosti za rozhodnutí. Objektem rozhodování je soubor variant řešení, z nichž subjekt vybírá onu optimální pro dosažení vytčených cílů. Cílem rozhodování je tedy potom stav, jehož chceme dosáhnout.

### 3.4.3 Manažerské funkce

Pojmem manažerské funkce se chápou typické činnosti, které by měl vedoucí pracovník (manažer) účelně a účinně vykonávat k zajištění úspěchu své manažerské práce. Co se chápe jako "typické činnosti", je dáno výčtem těchto funkcí. Účelností se pak především rozumí smysluplnost, resp. umění „dělat správné věci“ odpovídajícím potřebám, cílům a sociálně-kulturním (etickým) hodnotám organizace, kde manažer pracuje. Účinností se rozumí hospodárnost provádění vykonávaných činností. (Vodáček, Vodáčková, 2006)

Klasifikaci manažerských funkcí lze členit na plánování („*planning*“), organizování („*organizing*“), výběr a rozmístění spolupracovníků, resp. personální zajištění („*staffing*“), vedení lidí („*leading*“) a kontrolu („*controlling*“).

### 3.4.4 Systematizace rozhodování – Typy rozhodnutí

Pro značnou rozmanitost a různorodost prováděných rozhodnutí je dle Dědiny a Odcházela (2007) lze rozdělit do několika kategorií:

Předně to jsou programová a neprogramová rozhodnutí. Programová rozhodnutí poskytují strukturovaná řešení pro konkrétní problémy. Jedná se o sled standardizovaných aktivit a postupů, které jsou ve firmě prověřené a vyzkoušené. Neprogramová rozhodnutí jsou oproti tomu typická pro nestrukturované problémy a jejich řešení, pro záležitosti vyznačující se komplexností a nejednoznačností, které nejsou popsány ve firemní dokumentaci.

Dělení na strategické a operativní rozhodnutí vychází z toho, zda jsou spojeny s dlouhodobým směřováním firmy nebo s jejím každodenním během. Zaměřují se na poslání firmy, produkty, zákazníky apod. Je možné je dále členit na úroveň podniku, úroveň podnikání a úroveň funkční. Zatímco strategická rozhodnutí je pro jeho dlouhodobé hledisko podstatná především kvalita, u operativního rozhodnutí je to včasnost.

Rozhodování shora a zdola je pak rozlišeno dle úrovně, na jaké manažeři rozhodují.

Jiné rozdělení nabízí Pulkrab a kol. (1993):

Podle možností. Závažnost rozhodnutí je určována podle následků na činnost organizace. Zde se projevuje závislost na rozsahu pravomocí a odpovědnosti.

Podle dosahu účinků, kdy se projevuje rozsah důsledků pro organizaci z hlediska prostoru a času. Rozhodnutí závisí na jeho závažnosti a stupni řízení.

Z hlediska možnosti provedení změn. Pokud je učiněn první krok, následné rozhodnutí vyvolá lavinu dalších činností, které nelze zastavit. Může tomu však být i naopak.



Podle složitosti, kdy je v praxi snaha dekomponovat složité situace na posloupnost jednodušších situací.

### **3.4.5 Dvě stránky rozhodování**

Rozhodování, resp. rozhodovací procesy probíhají dle Fotra a kol. (2006) na různých úrovních řízení organizací a mají dvě stránky, a to stránku meritorní (věcnou, obsahovou), která odráží odlišnosti jednotlivých rozhodovacích procesů, resp. jejich typů (lišících se v závislosti svou obsahovou náplní – např. rozhodování o výrobním programu, kapitálových investicích, uvedení výrobku na trh, organizačním uspořádání firmy) a stránku formálně-logickou (procedurální), kdy mají jednotlivé rozhodovací procesy určitý rámcový postup (procedura) řešení odvíjející se od identifikace problému, až ke stanovení cílů řešení.

### **3.4.6 Základní způsoby rozhodování**

Ačkoli se v literatuře vyskytuje více způsobů rozhodování, pro potřeby naší práce vzhledem k jejímu rozsahu postačí vysvětlení tří základních dle Pulkraba a kol. (1993):

Empiricko-intuitivní (prvotní) je způsob rozhodování užívaný v jednoduchých podmínkách, subjekt rozhoduje sám na základě zkušenosti, poznání. Jedná se o rozhodování rychlé, nenáročné na informace, avšak vysoce subjektivní s rizikem nesprávných rozhodnutí.

Základem systematického rozhodování jsou analýzy faktorů a informace o procesu. K rozhodnutí dochází podle vytvořeného systému. Z výsledků jsou vyvozovány závěry. Jedná se o objektivní výsledky, avšak práci náročnou na čas, informace a finanční prostředky. V tomto způsobu rozhodování jsou používány následující metody: rozhodovací analýza, tabulky, síť, strom, hodnotová analýza apod.

Rozhodování vědecké z kvantitativních přístupů, je pro ně charakteristické využívání metod operačního výzkumu na bázi kybernetiky, statistiky, matematických metod, logiky apod. Rozhodování je sice neobjektivnější, zato nejnáročnější na čas a prostředky. Využívají ho velké organizace a instituce pro úkoly strategického charakteru.

### **3.4.7 Úrovně rozhodování**

Rozhodování lze rozdělit do několika úrovní dle jeho rozsahu. Setkáváme se s ním již u Pulkraba a kol. (1993):

Nejvyšší úrovní je úroveň podnikové či institucionální politiky, která rozhoduje o základních cílech a otázkách podniku, instituce, a jejímž předmětem jsou zásadní cíle organizace, tj. zejména výrobní program či program činností a struktura organizace. Využívá se zejména vědecký a systematický způsob rozhodování.

Úroveň strategie stanoví cesty a způsoby dosažení zásadních cílů podniku či instituce. Zahrnuje druhy výstupů činnosti organizace nebo instituce, produktů a služeb.

Úroveň taktiky obsahuje rozhodnutí, která směřují k realizaci strategických rozhodnutí, řeší dílčí rozhodnutí v rámci jednotlivých úseků, časový harmonogram výroby apod. Využívá zejména systematické a empiricko-intuitivní rozhodování.

Úroveň realizace řeší každodenní rozhodování o detailních otázkách výrobního procesu podniku, či obecněji činnosti instituce. Využívá opět systematické a empiricko-intuitivní rozhodování.

### **3.4.8 Chybná taktická a strategická rozhodování**

Finanční rozhodnutí mohou být dle Synka (2002) taktická a strategická. Taktická rozhodnutí jsou taková, která obvykle vyžadují malé peněžní částky a jinak nemění dosavadní činnost podniku či širěji organizace. Je to např. nákup stroje, pořízení větších zásob, zdokonalení výrobku apod. Chybné taktické rozhodnutí obvykle podnik nijak neohrozí. Jeho výsledky lze většinou přesně propočítat. Strategická rozhodnutí jsou taková, která vyžadují velké částky peněz a která přinášejí velké změny v činnosti podniku. Očekávaným výsledkem je velká změna ve výstupech, v zisku, která je však spojena s velkým rizikem. Chybné strategické rozhodnutí přináší velké ztráty, někdy přivede podnik i k bankrotu. Praxe učí, že velká strategická rozhodnutí jsou více věcí intuice než detailní kvantitativní analýzy. (Synek a kol., 2002)

### **3.4.9 Rozhodovací strategie**

Rozhodovací strategie dělí Pulkrab a kol. (1993) do tří skupin – maximální, minimální a smíšená. Maximální strategie se soustřeďuje na dosažení maximálního účinku (hospodářského výsledku, úspěchu atd.), často ovšem s maximálním rizikem.

Minimální strategie nese minimální riziko, zato však často s minimálním účinkem.

Smíšená strategie představuje různou míru kombinací obou výše jmenovaných mezních strategií.

#### **3.4.10 Rozhodovací procesy a rozhodovací problémy**

Rozhodovací procesy můžeme chápat jako procesy rozhodovacích problémů, tj. problémů s více (alespoň dvěma) variantami řešení. Jestliže vycházíme z toho, že základním atributem rozhodování je proces volby, tj. posuzování jednotlivých variant a výběr rozhodnutí (optimální varianty, resp. varianty určené k realizaci), pak problémy s jediným řešením (ať existuje pouze jediné řešení, resp. bylo nalezeno pouze jediné řešení) nejsou tedy rozhodovacími problémy a řešení těchto problémů nevede na rozhodovací proces. (Fotr a kol., 2006)

#### **3.4.11 Struktura rozhodovacích procesů**

Vzájemně závislé a návazné činnosti, jež tvoří náplň rozhodovacích procesů, lze dekomponovat do určitých složek, které se označují jako etapy (fáze) těchto procesů. Rozhodovací proces lze rozčlenit do etap více způsoby, a to buď podrobněji (rozlišujeme větší počet dílčích složek), nebo agregovaněji, kdy se pracuje s dekompozicí rozhodovacího procesu do relativně malého počtu etap.

Jako například méně podrobné dekompozice rozhodovacího procesu můžeme uvést přístup Simona (in Fotr a kol., 2006), který rozlišuje tyto čtyři etapy (aktivity):

Analýza okolí (*intelligence activity*), zahrnující zjišťování podmínek vyvolávajících nutnost rozhodovat, identifikaci rozhodovacích problémů a stanovení jejich příčin.

Návrh řešení (*design activity*), zaměřený na hledání, tvorbu, rozvíjení a analýzu možných směrů činnosti.

Volba řešení (*choice activity*), zahrnující hodnocení variantních směrů činnosti navržených v předchozí etapě, které vyústí ve volbu varianty určené k realizaci.

Kontrola výsledků (*review activity*), orientovaná na hodnocení skutečně dosažených výsledků varianty po její realizaci a jejich posuzování vzhledem k předem stanoveným cílům. Výsledky této etapy mohou pak iniciovat nový rozhodovací proces. (Fotr a kol., 2006)

Jinou, všeobecně uznávanou a častěji používanou strukturou může být např.: identifikace a specifikace problému, analýza a formulace problému, stanovení alternativních řešení,

hodnocení alternativních řešení, výběr vhodné alternativy, implementace rozhodnutí a kontrola a vyhodnocení.

#### **3.4.12 Modely rozhodování**

Tradiční přístup k pochopení rozhodovacího procesu je založen na tzv. klasické teorii rozhodování a racionálním ekonomickém modelu.

Klasická teorie rozhodování je teorie, jež předpokládá, že lidé, kteří provádějí rozhodnutí, jsou objektivně uvažující jedinci, kteří mají k dispozici všechny potřebné informace a kteří zvažují všechny možné alternativy a jejich souvislosti ještě před tím, než příslušné rozhodnutí provedou.

Racionálně ekonomický model rozhodování pak předpokládá, že rozhodování je racionální proces složený ze sekvence kroků, které zvyšují pravděpodobnost dosažení požadovaného výsledku. (Dědina, Odcházal, 2007)

Přístup k procesu rozhodování dělí dále Dědina a Obcházal (2007) na dva základní proudy: Normativní model rozhodování doporučuje, jakým způsobem by se rozhodovací subjekty měly chovat, aby dosáhly požadovaného výsledku. Přičemž tyto modely často obsahují soubor určitých technik, pomocí kterých má být dosaženo efektivnějšího rozhodování. Příkladem pak je „Vroom-Yettonův rozhodovací model“, jehož pilíři jsou kvalita rozhodnutí, akceptovatelnost rozhodnutí a čas potřebný pro rozhodnutí.

Deskriptivní model rozhodování se zabývá skutečností, jak probíhá rozhodování na úrovni jednotlivce, kdy je každé rozhodování ovlivňováno velkým množstvím faktorů. Příkladem je behavioristická teorie, jež bere v potaz i jiné stránky lidského chování než je racionalita.

#### **3.4.13 Rozhodování za jistoty, rizika a nejistoty**

Jistotou jsou míněny takové podmínky, při kterých pro každé rozhodnutí existuje jedna varianta následné reakce. Jedinec, který rozhoduje o výběru vhodné varianty, může vypočítat náklady a výnosy každého rozhodnutí a zná výstupy všech možných rozhodnutí. Rizikem jsou myšleny podmínky, při kterých jsou známy všechny alternativy a pravděpodobnost, že k těmto alternativám dojde. Rozhodovatel může spočítat náklady a výnosy každé alternativy. Nemůže však s jistotou vědět, která alternativa nastane. Nejistota se nejvíce blíží reálnému světu. Rozhodovací jedinec neví, které alternativy po rozhodnutí nastanou a nedokáže určit ani pravděpodobnost, s jakou tyto alternativy nastanou. Rozhodováním za jistoty může být uložení peněz na termínovaný vklad s pevnou

úrokovou sazbou, rozhodováním za nejistoty může být například předpověď počasí na další den a rozhodováním za nejistoty je například vývoj nového výrobku a jeho zavedení na trh. (Dědina, Odcházal, 2007)

#### **3.4.14 Současná praxe rozhodování v lesním hospodářství**

Rozhodování, do čeho, kdy, kde a jak investovat, je nesporně jedním z nejdůležitějších rozhodnutí podniku (obecněji organizace), neboť jsou to rozhodnutí o jeho budoucím vývoji a o jeho efektivnosti. Investice působí v rámci činnosti organizace zpravidla dlouhou dobu a jsou nejen zdrojem zisku, ale mohou být i příčinou ztrát podniku; neefektivní investice mohou být i příčinou bankrotu podniku. (Pulkrab, Šišák, Bartuněk, 2008)

V lesním hospodářství jsou při rozhodování využívány dva hlavní přístupy: Hodnocení projektů bez vylišení vstupních nákladů a Hodnocení lesnických projektů s vylišením investičních nákladů.

V lesnické praxi, dle Pulkraba, Šišáka a Bartuňka (2008), běžnější přístup nečiní rozdíl mezi vstupními náklady a náklady, které jsou případně vynakládány v dalších letech života projektu. Při interpretaci těchto variant hodnocení platí, že i projekty, u kterých se současná čistá hodnota rovná nule, mohou být rentabilní a tudíž přijatelné. Vychází z předpokladu, že jedinou přijatelnou technikou pro finanční ocenění dlouhodobých projektů je analýza diskontovaných „cash flow“, tj. očekávaných peněžních toků v jednotlivých letech uvažované délky života projektu. Mezi hlavní složky analýzy cash flow patří:

- Definování projektu,
- Příprava řídicího plánu (např. lesního hospodářského plánu nebo lesní cesty), anebo modelu časové řady fyzikálních nebo technických jednotek,
- Identifikace nákladů a výnosů, které přichází v úvahu pro tyto jednotky,
- Diskontování nákladů a výnosů,
- Vyčíslení a interpretace výsledků,
- Doporučení k postupu realizace projektu. Projekt musí být jasně definovaný už při svém začátku.

Při hodnocení projektů se však, dle Pulkraba a kol. (2008), můžeme setkat i s přístupem, který vyčleňuje vstupní investiční náklady a postup výpočtu i vyhodnocení výsledků

kalkulace je odlišné. Výsledkem hodnocení investic je rozhodnutí, zda investici uskutečnit, nebo v případě více variant investičních možností, kterou možnost zvolit.

Časový postup hodnocení ekonomické efektivity investic lze shrnout do těchto kroků:

- Určení výše investičních nákladů,
- Stanovení budoucích výnosů,
- Určení „nákladů na kapitál“,
- Současná hodnota očekávaných výnosů.

Pro rozhodování je v lesním hospodářství důležité také hodnocení ekonomické efektivity investic, k němuž se v tržních ekonomikách používají zejména:

- Metoda doby splacení (doby návratnosti),
- Metoda čisté současné hodnoty,
- Metoda vnitřního výnosového procenta.

Jestliže je jen jedna možnost investování kapitálu, může být rozhodnutím buď přijetí, nebo odmítnutí této možnosti. Použijeme-li k hodnocení metodu doby splacení, musí být z hlediska přijatelnosti příslušné varianty doba splacení kratší, než je doba životnosti investice. Pokud je použita metoda čisté současné hodnoty (ČSH), musí být její výše přijatelná pro danou zvolenou úrokovou míru, např. podnikovou diskontní sazbu. Existuje-li více vzájemně se vylučujících možností pro investování kapitálu, pak je nutné vybrat ze zaměnitelných variant tu nejvýhodnější. Zřejmě velmi často se hodnotí ekonomická (finanční) efektivity investic buď podle ČSH, nebo vnitřního výnosového procenta (vnitřní výnosové míry). Jedná se v podstatě o dvě varianty téhož základního přístupu, a proto poskytují v principu stejný výsledek, i když v různém vyjádření. (Pulkrab, Šišák, Bartuněk, 2008). Nicméně k rozhodnutí o volbě investice se často používají i tzv. vícekritériální rozhodovací přístupy.

#### **3.4.15 Volba úspěšného stylu**

Na shora uvedených řádcích jsme se pokusili stručně přiblížit problematiku manažerského rozhodování. Samotná volba úspěšného stylu je de facto vyvrcholením rozhodovacího procesu. Zmíněné, v hrubých rysech naznačené segmenty představované problematiky mohou samy o sobě přispět k volbě stylu, k čemuž v praxi zajisté také dochází. Nicméně z literatury je známa existence více specializovaných modelů, které lze použít a jež lze podle přístupu rozdělit do tří skupin.

Nejstarším přístupem je vytváření stylů rozhodování podle charakteristik (vlastností) manažera – rozhodovatele. Do této první skupiny patří zřejmě nejznámější členění na styly jako autokratický (autoritativní), demokratický a liberální. Do druhé skupiny přístupů patří styly (modely), pro něž je namísto vlastností vedoucího určující jeho chování. Můžeme sem tedy zařadit model stylu rozhodování podle orientace na pracovníky a na úkoly a model manažerské mřížky. Třetí skupinu tvoří tzv. situační modely, které vycházejí z myšlenky, že volba stylu rozhodování není ovlivněna a nezávisí pouze na vlastnostech nebo způsobu chování manažera, ale že styl rozhodování ovlivňuje celá řada dalších faktorů, které vyplývají z dané rozhodovací situace. Těmito situačními faktory jsou především typ rozhodovacího problému, podmínky pro rozhodování, styl řízení organizace, osobní a odborné charakteristiky rozhodovatelů. (Fotr a kol., 2006)

Situační modely lze podle Fotra a kol. (2006) opět rozdělit do dvou koncepcí, přičemž první vychází z teze, že jednotlivé rozhodovací situace jsou specifické, a proto je jim třeba přizpůsobit styl rozhodování. Patří do ní model stylu podle orientace na vedoucího a podřízeného, model VDL, model životního cyklu, model Vrooma-Yettona a druhá koncepce sice také uznává, že jednotlivé rozhodovací situace jsou specifické, ale současně se zabývá tím, je-li rozhodovatel vůbec schopen svůj styl rozhodování různým rozhodovacím situacím přizpůsobit.

#### **3.4.16 Zvláštnosti rozhodování v environmentálních podmínkách**

Při výrobě, podnikání či správě v environmentálních podmínkách může nastat několik zásadních zobecnitelných situací, které ztěžují, případně ovlivňují a usměrňují možnosti rozhodování a výběru vhodného stylu. Uvedme ovšem alespoň tři pro environmentální podmínky poměrně rozšířené (Lípa, Šišák, 2013):

- Ovlivnění legislativním rámcem. Jedná se o konání dle platného právního řádu a jeho ovlivňování a regulace výroby ve prospěch ochrany životního prostředí. Zde dochází ke zpřísnování norem a jejich vývoji v čase. Proto je nutno tomuto trendu rozhodování přizpůsobovat. S tímto trendem se lze setkat na všech úrovních rozhodování a při výkonu všech činností.
- Dvojkolejnost veřejné správy. Samospráva a státní správa existují odděleně v rámci systému dvojkolejnosti veřejné správy sestávající z Ústavou zaručeného práva na samosprávu a státní správy coby moci výkonné s její kontrolní činností. Avšak hypoteticky by mohlo dojít, především na nižších úrovních veřejné správy, ke

smazávání principu dvojkolejnosti sjednocením v jedné funkční koleji. Tím by ovšem bylo ztíženo samo rozhodování veřejné správy a bylo by nutno přikročit k novým či složitějším stylům rozhodování.

- Environmentální podmínky ovlivňují všechny, avšak nestejnou měrou. Například státní správa ochrana ochrany životního prostředí, zemědělství, lesnictví a vodního hospodářství, včetně podnikání v těchto oborech, vykazuje určité nuance. Jako nejvýznamnější lze jmenovat tzv. zvláštnosti lesního hospodářství či lépe lesní výroby, jež jsou pro toto hospodaření typické a odlišují je od jiných. Obecně se mezi ně uvádí mimořádně dlouhá pěstební či produkční doba, vazba na geografické prostředí, nikdy nekončící proces pěstování, rozdílné role v průběhu života stromu, velká prostorová rozptýlenost, sezónnost prací či polyfunkčnost lesa s jeho mimoprodukčními funkcemi. Tyto zvláštnosti pak v průběhu času samy o sobě nutí rozhodovatele ke změnám přístupů k rozhodování či rozličným kombinacím.

I proto je nejen v této oblasti využíváno kombinací více různých způsobů, typů, stylů či modelů. Navíc, každý z výše jmenovaných modelů má své přednosti, ale také slabiny, pro něž je důležitá kombinace a modifikace. Avšak jedná se především a právě o modely, jež je nezbytné, a dlužno dodat, že i účelné v praxi úspěšně modifikovat pro zcela konkrétní situaci a rozhodovací subjekty. (Lípa, Šišák, 2013)

Za zmínku zajisté také stojí to, že pravděpodobně nejčastěji používaným modelem pro volbu úspěšného stylu je dle Fotra a kol. (2006) zmíněný model dle Vrooma a Yettona. Ten poskytuje rozhodovateli možnost rychle a úspěšně analyzovat problém a zvolit správný styl rozhodování. Tento model je založen na zohlednění dvou nezávislých dimenzí – kvality a odpovědnosti, které společně formují parametry výběru vhodného stylu vedení. Také proto by bylo vhodné implementovat jej do rozhodování např. i v environmentálních podmínkách.



### **3.5 ROZHODOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY, DLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU**

K riziku negativního ovlivnění státní správy, ať už nesouladem cílů samosprávy a státní správy, či nekvalifikovanou prací a přístupem zaměstnanců by mohlo docházet na úrovni rozhodovacích procesů, především v prvním (v menší míře i druhém) stupni. Proto je také nutno, vedle samotné analýzy současné struktury ochrany životního prostředí, jak na vertikální, tak i na horizontální úrovni, popsat a analyzovat samotný proces rozhodování, a to jak v podobě manažerského rozhodování v environmentálních podmínkách, tak obecného právního řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, v platném znění - správního řádu.

V rozhodovacím procesu ve veřejné správě zaujímá značný význam pojem rozhodnutí, k němuž dochází v průběhu správního řízení. Samotný termín rozhodnutí je vnesen do rámce souvislostí, a poté je přikročeno k vysvětlení jeho forem, náležitostí a dalších souvisejících úkonů při správním řízení. Pro upřesnění výkladu je nutno dotknout se v obecnější rovině správních aktů a okrajově i průběhu řízení. Jelikož je nám z praxe znám vztah rozhodování, rozhodnutí, správního řízení a správního řádu, lze vycházet z předpokladu, že pro úspěšné rozhodování ve veřejné správě je nezbytná teoretická i praktická znalost zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. I proto je z tohoto základního právního předpisu, popisujícího správní řízení, vedle řady jiných uvedených zdrojů, hojně čerpáno.

Správní řízení je obecnou právní úpravou procesních pravidel. Můžeme o něm hovořit jako o „správním procesu“. Stojí vedle civilního a trestního procesu a je ve vztahu k nim formálně jednodušší, avšak svou rozříštěnou úpravou velmi komplikovaný. Jedná se o postup správních orgánů, jehož účelem je vydání konstitutivního nebo deklaratorního rozhodnutí. (Horzinková, Novotný, 2008)

#### **3.5.1 Rozhodování ve správním řízení obecném a zvláštním**

Samotné správní řízení je možné dělit na obecné a zvláštní. Obecné správní řízení a jeho postup (postup vydání rozhodnutí) je upraven zákonem č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), v platném znění. Obecného správního řízení dle správního řádu ovšem nelze použít vždy. Existují případy, kdy je nutno postupovat dle zvláštního právního předpisu. Tyto případy odchylnosti postupu nenajdeme ve správním řádu, ale v konkrétním, zvláštním předpisu, nejčastěji v závěrečných ustanoveních. (Lípa, 2013)

Při aplikaci práva v praxi se řídíme pravidlem přednosti zvláštního před obecným, to znamená, že pokud zvláštní zákon upravuje danou situaci jinak než správní řád, řídíme se zvláštním zákonem. Právních předpisů se zvláštním správním řízením je celá řada, jmenujme alespoň některé: zákon o ochraně přírody a krajiny, stavební zákon, přestupkový zákon, zákon živnostenský atd. (Lípa, Rozenský, Hájek, 2014)

Zvláštním správním řízením, na rozdíl od obecného, není většinou upraven celý postup řízení (či vydání rozhodnutí), ale pouze jeho části odchylné od obecného správního řízení.

### **3.5.2 Správní řízení a správní řád**

V historii našeho státu bylo správní řízení právním předpisem poprvé obecně upraveno až v roce 1928 formou vládního nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (o správním řízení). V roce 1955 bylo přijato nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, následně v roce 1960 nařízení vlády č. 291/1960 Sb., o správním řízení, a v roce 1967 zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který jako zákonná úprava správního řízení platil až do roku 2000 bez přímé novely. (Sitta, 2005)

Správní řízení bylo nově upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, ze dne 24. června 2004 se změnami z. č. 413/2005 Sb., 384/2008 Sb., 7/2009 Sb., 227/2009 Sb., a 167/2012 Sb., kdy s účinností od 1. 1. 2006 nahradilo zákon o správním řízení z r. 1967.

Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán"). Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Tento zákon se nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Správní řád však neupravuje striktně pouze správní řízení jako takové a působnost veřejné správy, ale nově obsahuje i úpravu opatření obecné povahy, veřejnoprávních smluv a dalších otázek (§ 171 a níže).

### 3.5.3 Rozhodnutí

#### 3.5.3.1 Rozhodnutí jako správní akt

**Abstraktní správní akty**, nazývané též normativní, jsou jednostranným vrchnostenským rozhodnutím. Neurčitost nesmí spočívat v nesrozumitelnosti nebo nejasnosti, která by umožnila různý výklad. Abstraktnost spočívá v tom, že v daném okamžiku předmět úpravy může být vyjádřen druhově – školství, bydlení, veřejný pořádek, nebo v daném okamžiku **nelze přesně určit přesný počet adresátů**. Adresáty mohou být držitelé psů, členové profesní komory, zájemci o studium na veřejné či státní vysoké škole. (Sovová, 2011)

Z toho také vyplývá že, **konkrétní správní akty**, které se také nazývají individuální správní akty, **mají individuálně určené adresáty a předmět rozhodování**. Zakládají, mění, ruší a potvrzují individuální práva osob. Nejčastějším typem konkrétního správního aktu je správní rozhodnutí.

Jak již bylo výše naznačeno, rozhodnutí je správním aktem. Jinými slovy: Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.

Pro právní akty jsou pojmově určující tyto znaky:

Jednání příslušného správního orgánu, jímž je správní úřad, orgán územní samosprávy, popř. jiný orgán nebo osoba, na základě zákona, jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů (vnější působnost správního aktu), bezprostřední právní závaznost konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimiž je správní akt určen. (Hendrych, 2009)

Správní akt musí být, jako druh právně mocenského zásahu do oblasti práv a svobod, výslovně vyjádřen v zákoně.

Pokud nemá správní akt všechny náležitosti, je vadný. Akty mohou být nezákonné (pokud jsou v rozporu s právními předpisy) nebo věcně nesprávné. Dále mohou být formálně vadné, pokud mají chyby administrativního charakteru a nevyvolávají nutnost procedurální opravy novým aktem. Tyto akty jsou tzv. opravitelné.

I pro vadné správní akty platí presumpce správnosti.

Mezi způsoby nápravy vad správního aktu obecně náleží především změna nebo zrušení aktu, sistace (pozastavení účinnosti, které má dočasný význam) a bezprecedentní oprava aktu. (Hendrych, 2009)

Od vadných správních aktů je nutno odlišit nicotnost (§ 77-78).

Nicotnost nastává v první řadě tehdy, pokud k vydání aktu neexistuje žádný právní podklad, zákonný základ pro uplatnění pravomoci. Ve druhém případě nicotnost způsobuje skutečnost, že řešení určité otázky není v pravomoci veřejné správy, ale jiných orgánů, např. soudu. (Hendrych, 2009)

### 3.5.3.2 Členění správních aktů

Správní akty lze členit podle obsahu na materiální (upravující hmotně právní postavení adresátů) a procesní (upravující postavení adresátů ve správním řízení).

Největší význam má členění dle právních účinků na konstitutivní a deklaratorní:

Konstitutivní rozhodnutí zakládá (konstituuje) hmotná subjektivní práva a/nebo ukládá hmotné právní povinnosti, které tu předtím nebyly. Příkladem je usnesení o zápisu družstva do obchodního rejstříku nebo rozhodnutí o vydání stavebního povolení. Deklaratorní rozhodnutí pouze potvrzuje (deklaruje) již existující hmotná práva a povinnosti. Nově jím vznikají toliko práva a povinnosti procesní povahy, zejména právo navrhnout výkon rozhodnutí v případě, že (hmotněprávní) povinnost nebude splněna dobrovolně. Příkladem je rozhodnutí katastrálního úřadu o provedení záznamu do katastru nemovitostí. Deklaratorním rozhodnutím se svou povahou blíží osvědčení, která však sporně český právní řád za rozhodnutí nepovažuje. (Pecina, 2005) Některá rozhodnutí však nelze zařadit ani do jedné z těchto dvou kategorií, neboť hmotná práva ani nekonstituují, ani nedeklarují – např. rozsudek, jímž se zamítá žaloba s tím, že účastníci řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, zasahuje pouze do sféry procesních práv žalobce, neboť vytváří překážku *rei iudicatae*. Jiná rozhodnutí (např. o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku) nemají ani tento účinek. (Pecina, 2005)

Dalším členěním může být dle okruhu osob, které akt zasahuje.

### 3.5.3.3 Podnět k vydání rozhodnutí

Je nutno se alespoň stručně zmínit i o úkonech vedoucích k rozhodnutí jak je popisuje správní řád § 44–47. Vydání rozhodnutí jako výsledek správního řízení může mít dvě formy podnětu k zahájení správního řízení. Řízení může být zahájeno na základě podané žádosti, potom předmět řízení vymezuje a disponuje s ním v průběhu celého řízení žadatel a může žádost zúžit nebo vzít zpět. V případě zahájení řízení z vlastního podnětu příslušného orgánu

– z moci úřední (*ex officio*) – je předmět vymezen v oznámení o zahájení řízení. V obou

případech musí být označeni a uvědomeni účastníci řízení. V § 37 odst. 2 jsou pak popsány náležitosti žádosti.

Správní orgán vydávající rozhodnutí musí být věcně, místně a funkčně příslušný, dle § 10-12. Subjekty správního řízení jsou správní orgány (vymezeny výše zmíněnou příslušností, vedle nichž je předepsána forma vedení řízení, jednacím jazyk, zakládání spisů a vedení protokolů apod.) a účastníci řízení, které správní řád dále upravuje v § 27-38.

Během řízení shromažďuje správní orgán podklady pro rozhodnutí a provádí dokazování dle litery správního řádu. Důkazními prostředky jsou listiny, ohledání věci a místa, svědecká výpověď a znalecký posudek. Správní orgán v případech, kdy to vyžaduje, užije zajišťovací prostředky v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení. Správní řád vymezuje náležitosti těchto prostředků, mezi které patří: předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta a vykázání z místa konání úkonu. Rozhodnutí musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti.

Správní orgán může řízení usnesením v odůvodněných případech přerušit nebo i zastavit tak, jak popisují § 64-66 správního řádu.

Nedojde-li k zastavení řízení z důvodů, je třeba vést řízení k rozhodnutí ve věci, které musí vyčerpat celý předmět řízení. (Hendrych, 2009)

#### **3.5.3.4 Vlastnosti správních aktů (rozhodnutí)**

Důležitými vlastnostmi správního aktu (a také rozhodnutí) je jeho platnost, právní moc, účinnost a vykonatelnost. Platnost nastává tehdy, když rozhodující správní orgán sdělí adresátům obsah rozhodnutí (projeví navenek svou vůli). Platnost je předpokladem dalších vlastností správního aktu. Důležitá je skutečnost, že od okamžiku platnosti je vázán takovým aktem správní orgán, který jej vydal. (Hendrych, 2007)

Právní moc nastává okamžikem, kdy rozhodnutí se stává řádnými opravnými prostředky nenapadnutelné. Důsledkem právní moci v rovině hmotněprávní je jeho nezměnitelnost a nezrušitelnost. Právní moc rozhodnutí rovněž způsobuje, že ve věci, o které bylo rozhodnuto, nemůže být znovu rozhodováno (překážka věci pravomocně rozhoduté), ledaže by to stanovil zákon. (Hendrych, 2007)

K účinnosti rozhodnutí dochází tehdy, když takový akt může způsobit zamýšlené právní účinky. Účinnost může nastat dnem, který je v rozhodnutí uveden, nebo dnem oznámení rozhodnutí adresátům, pokud tomu nebrání právní prostředky, pomocí nichž lze účinnost

odložit. Mezi takové prostředky patří zejména odvolání. Jestliže bylo podáno odvolání, které má odkladný účinek, nastává účinnost napadeného rozhodnutí teprve rozhodnutím o odvolání. Vykonatelnost je možnost vymoci plnění rozhodnutí určitými prostředky, pokud povinný tak neučiní dobrovolně. Vykonatelnost rozhodnutí je vázána na nabytí právní moci rozhodnutí. Mohou však nastat případy, kdy vykonatelnost nastane pozdějším dnem v rozhodnutí uvedeném. Rozhodnutí, které ukládá povinnost něco plnit (např. nějakou peněžní částku, nebo se zdržet určitého chování) je vykonatelné, je-li v právní moci a uplynula lhůta ke splnění povinnosti. Rozhodnutí může být předběžně vykonatelné, jestliže odvolání nemá odkladný účinek. (Hendrych, 2007)

Další vlastností může být změna a zrušení pravomocného rozhodnutí, k čemuž je příslušný orgán, který rozhodnutí vydal, a to pouze z důvodu nezákonnosti. Mezi další vlastnosti počítá Hendrych (2009) nové rozhodnutí v pravomocně skončené věci, zpětně přiznaná práva a vynutitelnost.

#### **3.5.3.5 Obsah a forma rozhodnutí dle § 67**

Správní řád dále definuje obsah a formu rozhodnutí, jehož definici byla uvedena výše, v § 67, odst 2–3, následujícím způsobem: Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Ústně vyhlášené rozhodnutí správní orgán potvrdí písemně, pokud účastník písemné potvrzení požaduje. Písemné potvrzení obsahuje pouze výrokovou část rozhodnutí (§ 68 odst. 2) a další náležitosti uvedené v § 69. To znamená, že správní řád vedle vymezení formální (či administrativní) stránky rozhodnutí jako takového upravuje více forem rozhodnutí. Rozdíly mohou dosahovat různé míry a odlišnosti mohou nastat v různých krocích správního aktu, např. nemusí mít písemnou podobu, různost můžou vykazovat i opravné prostředky.

#### **3.5.3.6 Usnesení a další formy rozhodnutí**

Určitou „formou“ rozhodnutí může být nazváno také usnesení, které vedla ke vzniku především snaha o zjednodušení některých rozhodnutí při vedení řízení. Výraz „rozhodnutí“ má tak ve správním řádu dvojitý význam. Na jedné straně je jím označován

(*sensu lata* – v širším smyslu slova) individuální správní akt, jakékoli rozhodnutí o právech a povinnostech osob, na straně druhé je řízení (*sensu stricto* – v užším smyslu slova) označením „rozhodnutí“ vyjadřuje odlišnou formu od jiných forem, např. usnesení. Usnesením může správní orgán rozhodnout v případech stanovených zákonem. Odvolání proti usnesení však nemá odkladný účinek.

Rozhodnutí však má i další formy – povolení, koncese, autorizace apod. Formy rozhodnutí je užito i v dalších případech – prohlášení nicotnosti, nařizování předběžného opatření.

Nejčastějšími druhy rozhodnutí úřadů jsou: rozhodnutí o povolení, rozhodnutí o udělení souhlasu, rozhodnutí o schválení, rozhodnutí o udělení výjimky, rozhodnutí o odvolání, rozhodnutí v nejasnostech, rozhodnutí o poplatcích, rozhodnutí o pokutě, rozhodnutí o udělení oprávnění k činnosti, další rozhodnutí. (Hadrabová, 2008)

Jinými formami rozhodnutí jsou rozhodnutí o schválení smíru, rozhodnutí na místě, příkaz, příkaz na místě, vydání dokladu místo rozhodnutí a uzavření veřejnoprávní smlouvy místo rozhodnutí.

Rozhodnutí o schválení smíru ve sporném řízení (§ 141 odst. 8) ve své výrokové části zahrnuje jednak obsah smíru, jednak prohlášení správního úřadu, že smír schvaluje, jestliže dojde k závěru, že neodporuje právním předpisům ani veřejnému zájmu. (Hendrych, 2009)

Rozhodnutí na místě (§ 143) se účastníku vyhlašuje ústně a doplní se písemným potvrzením, písemné vyhotovení rozhodnutí se doručuje dodatečně. Účelem je okamžité uložení povinnosti, zejména hrozí-li nebezpečí z prodlení nebo je-li možné bezprostředně navázat na výkon dozoru. Odvolání proti takto vyhlášenému rozhodnutí nemá odkladný účinek. (Hendrych, 2009)

Příkazem (§ 150) je možno uložit povinnost v řízení, které bylo zahájeno z moci úřední nebo v řízení sporném. (Hendrych, 2009) Lze jím uložit jakoukoli povinnost. Může jít o povinnost v průběhu řízení (např. pořádkovou pokutu), ale i o rozhodnutí ve věci – nestanoví-li zákon jinak. Jedinou obranou proti němu je odpor, a pokud není včas podán, příkaz se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Příkaz na místě je novou variantou blokového řízení. Slouží pro uložení povinnosti k peněžitému plnění do 10.000 Kč nebo jiné povinnosti, pokud ji účastník může splnit „ihned na místě“. Lze jej vydat jen se souhlasem adresáta. (Hendrych, 2009)

Vydání dokladu namísto rozhodnutí (§ 151) má zjednodušit řízení o žádosti o vydání dokladu (průkazu atp.). Samotné rozhodnutí se pouze zaznamenává do spisu a dnem převzetí dokladu žadatelem nabývá rozhodnutí právní moci a vykonatelnosti. K uzavření

veřejnoprávní smlouvy, která by svým obsahem nahradila správní akt, může dojít mezi správním orgánem a účastníkem řízení pouze stanoví-li tak zvláštní zákon (§ 161). Nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mohou i účastníci řízení mezi sebou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, o kterých se v řízení jedná. K jejímu uzavření musí ovšem správní orgán udělit souhlas (§ 162). (Hendrych, 2009)

### **3.5.3.7 Závazná stanoviska**

Právní předpisy v některých případech stanoví, že nezbytným podkladem správního rozhodnutí musí být správní akt jiného správního orgánu. Vydání výsledného rozhodnutí musí v těchto případech předcházet souhlas, vyjádření, povolení, závazné stanovisko či jinak označený správní akt tzv. dotčeného správního orgánu (§ 136). Tyto „podkladové akty“ mají mnohdy podobu samostatného rozhodnutí (ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu). Vede se o nich správní řízení, mají své účastníky, účastníci se mohou dovolat a v případě neúspěchu obrátit také na soud. (Černý, 2006)

## **3.5.4 Průběh správního řízení**

### **3.5.4.1 Náležitosti rozhodnutí**

Náležitosti rozhodnutí lze chápat opět dvojným způsobem – v širším slova smyslu, coby náležitosti správního aktu, a v užším smyslu slova náležitosti písemně vyhotoveného rozhodnutí jako takového dle § 67 a § 68–70 správního řádu. Nicméně vzhledem k faktu, že právě rozhodnutí je správním aktem, lze jejich náležitosti popisovat společně.

### **3.5.4.2 Náležitosti správních aktů (rozhodnutí)**

Požadavky kladené právem na správní akty se projevují jako náležitosti správních aktů. Tyto lze dle Hendrycha (2009) rozdělit do čtyř skupin.

První skupina - ně jejich příslušnost k vydání aktu. (Hendrych, 2009) Právě sem patří věcná, místní a také funkční příslušnost správního orgánu.

Druhá skupina - Obsahové náležitosti vyjadřují projev vůle správního orgánu v určité věci jmenovitě stanoveným osobám a sleduje zákonem stanovený účel.

Třetí skupina - Vnější forma je de facto popsána v § 67, odst 1–3, jak již bylo zmíněno a dále v § 68-70. Rozhodnutí je vyhotoveno v písemné formě, případně ústně vyhlášené může být na žádost účastníka písemně potvrzeno. Musí obsahovat patřičné náležitosti



rozhodnutí, jimiž jsou výroková část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků. Výrok řeší projednávanou věc, zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osob, nebo se jím prohlašuje, že určité právo je či není.

§ 68, odst. 3. správního řádu je uvádí: v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Odůvodnění není třeba, pokud správní orgán všem účastníkům řízení vyhoví.

Poučení uvádí, je-li možné proti rozhodnutí podat odvolání (nebo rozklad), v jaké lhůtě je tak možno učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

Rozhodnutí, správní akt, musí kromě výroku rozhodnutí, odůvodnění a poučení obsahovat také označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Čtvrtá skupina - Procedurální záležitosti a požadavky jsou pak stanoveny normami správního práva.

### **3.5.4.3 Zahájení řízení, vydání rozhodnutí, lhůty, nabytí právní moci a jeho vykonatelnost**

Správní řízení je možné zahájit v podstatě dvěma možnými způsoby, buď na žádost účastníka (*zásada dispoziční*) nebo z úřední povinnosti (*zásada oficiality*). Správní řád přitom neřeší otázku, ve kterých případech se ta která forma použije. Tuto otázku upravují zvláštní předpisy správního práva, a to tak, že v některých případech je možné zahájit řízení na návrh, jinde pouze z úřední povinnosti a u některých druhů řízení jsou dány obě uvedené možnosti. (Horzinková, Novotný, 2008)

Rozhodnutí musí být vydané příslušným správním orgánem. Je vydáno předáním jeho stejnopisu k doručení a je oznámeno doručením do vlastních rukou, ústním vyhlášením nebo doručením veřejnou vyhláškou či poznamenáním usnesení do spisu.

Pro vydání rozhodnutí upravuje správní řád také lhůty - správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, a pokud tak učinit nelze, potom do 30ti dnů od zahájení řízení,

k níž se připočítá doba až 30 dní v případě, že je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ nebo doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Rozhodnutí, proti kterému ve stanovené lhůtě (většinou 15ti dnů) nebylo podáno odvolání nebo rozklad, nabývá právní moci a je vykonatelné, případně je vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek, a byla-li stanovena lhůta ke splnění povinnosti, jejím uplynutím. Více o nabytí právní moci a vykonatelnosti § 73-74 bylo pojednáno v kapitole Vlastnosti správních aktů (rozhodnutí).

Za zmínku ovšem zajisté stojí doložka právní moci nebo vykonatelnosti dle § 75, kdy správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, vyznačí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává součástí spisu, právní moc nebo vykonatelnost rozhodnutí. Zároveň vyznačí den vyhlášení tohoto rozhodnutí nebo den, kdy byla písemnost předána k doručení. Na požádání účastníka opatří správní orgán prvního stupně doložkou právní moci nebo vykonatelnosti stejnopis rozhodnutí, který byl účastníkovi doručen. Na požádání účastníka se vyhotoví stejnopis výroku spolu s vyznačením doložky právní moci nebo vykonatelnosti. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Náklady řízení (§ 79) nesou většinou jak správní orgán, tak i účastník sami.

### **3.5.5 Ochrana proti nečinnosti**

#### **3.5.5.1 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu**

Jedna z hojněji se vyskytujících chyb ve správním řízení či chyb správního orgánu, které SpŘ nově upravuje je nečinnost správního orgánu. Proto bychom se na něj měli podrobněji zaměřit.

SpŘ v § 6 deklaruje povinnost správních orgánů jednat celkově bez zbytečných průtahů a jednotlivé úkony provádět v zákonem stanovené lhůtě, nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, což odpovídá již zmíněnému čl. 38, odst. Listiny základních práv a svobod a čl. 6, odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Od 1.1.2006, kdy nabyl účinnost, pak nově definuje ochranu proti nečinnosti v rámci správního řízení.

Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, ne zahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Je ovšem nutno upozornit, že nečinnost správního orgánu je zároveň vždy nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v planém znění.

#### **3.5.5.2 Prostředky podle správního řádu**

Dále SpŘ stanoví prostředky ochrany, jež může nadřízený orgán použít v případě, že se dozví o nečinnosti prvoinstančního orgánu. Může tedy přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, usnesením převzít věc a rozhodnout sám namísto nečinného správního orgánu (což je označováno jako atrakce), usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení (což je delegace), nebo usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější, přičemž přihlíží ke stanoveným lhůtám.

Zde je uvedena úprava oprávnění činit opatření proti nečinnosti, kterými disponuje odvolací správní orgán. Tato oprávnění jsou širší než ta, která zákon přiznává účastníkovi, neboť jsou též realizací správního dozoru. Z dikce a smyslu ustanovení písm. d) vyplývá, že odvolací správní orgán může lhůtu pro vydání správního aktu prodloužit jen jednou. (Sitta, 2005)

Problematickou záležitostí ovšem může být právě ona kontrola prvoinstančního orgánu, neboť ze výše uvedeného vyplývá, že by měla být soustavná, avšak to v praxi nelze vždy plně zajistit. Mnohem častější formou informování nařízeného úřadu (a dodejme, že mnohdy i účinnější) je stížnost nebo podnět (dle § 42 SpŘ) toho, v jehož zájmu bylo či

mělo být řízení vedeno. Účastník se také může domáhat vydání mezitímního rozhodnutí či rozhodnutí v části věci dle § 148, odst. 3 SpŘ. Lze tedy konstatovat, že teprve pakliže nedošlo k nápravě ani nadřízeným (odvolacím) orgánem, a nečinnost je tak de facto dvojnásobná, lze důvodně přikročit k podání žaloby. Dlužno ovšem dodat, že žalobu je možné podat i na nečinnost odvolacího orgánu (orgánu druhé instance správního řízení) např. při nečinnosti po odvolání.

### **3.5.5.3 Jiné ochranné prostředky**

Od 1.1.2003 je poprvé na území ČR svěřena správnímu soudnictví také ochrana proti některým druhům nečinnosti správních orgánů (nečinnost pokud jde o vydání meritorního rozhodnutí, tj. rozhodnutí ve věci samé, nebo osvědčení). (Hendrych, 2009)

Prostředkem je pak žaloba. Soudní řád správní (dále jen SŘS) k tomu stanoví: Ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. (Zákon č. 150/2002 Sb.) Fikce rozhodnutí nastává tam, kde účastník řízení očekává, že správní orgán o jeho žádosti rozhodne v zákonem stanovené lhůtě. K tomu však nedojde, a, ač je správní orgán nečinný, má se za to, že rozhodnutí vydal. Takové rozhodnutí je tedy fiktivní ve skutečnosti neexistující, ale má všechny právní účinky doručeného rozhodnutí.

Správní soud nerozhoduje sám místo správního úřadu, ale napadené rozhodnutí může pouze zrušit a vrátit věc tomuto orgánu k dalšímu řízení. Řízení ve správním soudnictví je dvouinstanční. V prvním stupni rozhodují krajské soudy, které mají pro správní soudnictví vyčleněny zvláštní senáty a samosoudce. Jejich rozhodnutí jsou bezprostředně pravomocná a vykonatelná. Napadnout rozhodnutí krajského soudu lze pouze mimořádným opravným prostředkem, který se nazývá kasační stížnost a je obdobou dovolání. (Dovolání je mimořádným opravným prostředkem a lze jím napadnout pouze pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu.) Kasační stížnosti poté projednává NSS.

Je však na místě upozornit, že ze SpŘ (§ 47 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., § 68 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb.) nevyplývá povinnost poučit účastníka řízení o tom, že po vyčerpání opravných prostředků v řízení správním je či není možno podat proti rozhodnutí

žalobu ve správním soudnictví (§ 65 a násl. SŘS), jak dokládá Rozsudek NSS ze dne 1.2.2006, č.j.: 1 As 35/2005 – 61. (JUD39181CZ)

Pokud bylo správní řízení pravomocně zastaveno, nelze se domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé v rámci řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. SŘS. Přípustným prostředkem soudní ochrany je toliko řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. téhož zákona. (Rozsudek NSS ze dne 16.5.2007, č.j.: 2 Ans 5/2006-96) ( JUD39132CZ)

Dále, dle Rozsudku NSS ze dne 18. 10. 2007, č.j.: 7 Ans 1/2007-100, před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu. ( JUD104712CZ)

Důležitou poznámkou či připomínkou je, že primární ochrana před nečinností je dána stanovením lhůt ve SpŘ. Pokud jsou dodrženy, není třeba aplikovat ustanovení o ochraně před nečinností dle SpŘ. Je-li však ochrana poskytnuta aplikací ustanovení SpŘ, není zapotřebí aplikovat ustanovení SŘS.

Užití žaloby jako ochranného prostředku s sebou nese riziko značné časové prodlevy od jejího podání do vyřešení případu (tedy vydání rozhodnutí či osvědčení). Zde však můžeme poukázat na jiné možnosti, jejichž užití může být stejně, ne-li více účinné. Jedná se o použití stížností a petic. Správnou a věcně formulovanou stížností, případně peticí, doručenou správně, v hierarchii vyšší, instanci můžeme dosáhnout mnohem rychlejšího účinku než mnohdy zdlouhavou a finančně nákladnou žalobou (i přesto, že by náklady hradila žalovaná strana). K takovému postupu je možné přistoupit například v případech, jde-li nám o rychlé vyřešení věci samotné a lze jej tedy upřednostnit před podáním žaloby. Avšak tyto metody jsou do značné míry zneužitelné vůči subjektu stížnosti či petice.

#### **3.5.5.4 Důvody nezákonné nečinnosti**

Důvody nečinnosti naznačuje již sám Hendrych v podobě nevyhovující organizace, nedostatečné personální vybavení z hlediska počtu nebo kvalifikace pracovníků atd.: „Základem obtížného a delikátního problému nečinnosti (průtahů) ve veřejné správě je zpravidla nevyhovující organizace, nedostatečné personální vybavení z hlediska počtu nebo kvalifikace pracovníků atd. Zde však jde o právní aspekty tohoto problému, zejména o právní ochranu účastníků správního řízení, kteří se domáhají rozhodnutí nezbytného

pro jejich další záměry (pokud se ve veřejné správě rozhodují také spory mezi osobami, jde ovšem o obecný problém odmítnutí spravedlnosti, *denegatio justitiae*).“ (Hendrych, 2009)

Doposud bylo o nezákonné nečinnosti uvažováno vždy jako o důvodné chybě zaměstnance či konkrétního správního orgánu. Danou problematiku je ovšem nutno vidět také z jiného úhlu pohledu: Je možná paradoxní, avšak z hlediska vývoje naší veřejné správy se zdá být typické, že k těmto problémům dochází či může docházet právě vlivem její reformy a snahami o optimalizaci a racionalizaci. Zde k věci přispívají jak slučování úřadů jejich redukcí, tak i navyšování agendy na jednotlivé pracovníky. To již samo o sobě vytváří mnohdy i nadměrný tlak, k němuž navíc ještě přispívá, dle našeho názoru ne zcela moudré, slučování správních orgánů samosprávy a státní správy či přenášení kompetencí vykonávaných stejnými pracovníky či v rámci stejného orgánu (např. po zrušení okresních úřadů či samotný přenos kompetencí z vyššího správního orgánu na nižší apod.), nebo „zeštíhlování“ státní správy rušením míst na vyšších úřadech a přesun kompetencí na nižší úřady s tím, že na začátku roku vyšší úřad stavy sníží a během roku znovu doplní, avšak už bez navrácení přenesené agendy. K tomu pak dává zajímavý příklad judikatura. N č. 13/2001, sv. 21 Sb. ÚS: Podle článku 38 odst. 2 Listiny každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Jde-li pouze o výkon již pravomocného rozhodnutí prodejem movitých věcí, a to konkrétně osobního vozidla, potom lhůta více než tři let, která uplynula od nařízení výkonu rozhodnutí, aniž by soud učinil jakýkoli další úkon, se nepochybně z rámce přiměřenosti již vymyká. Je věcí státu, aby zajistil takový stav personálu, který by kritérium přiměřené lhůty byl schopen naplnit. (Svoboda, 2007)

Další důvody můžeme nalézt například v komentáři Jemelky, kde uvádí možnost nadřízeného správního orgánu učinit preventivní opatření proti nečinnosti, a to v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti, nebo zahájit řízení z moci úřední anebo řádné pokračování v řízení. Například u podřízeného správního orgánu nastane situace, kdy z důvodu onemocnění velkého počtu oprávněných úředních osob není orgán schopen zvládnout dočasně nával věcí, a nadřízený správní orgán tak učiní preventivní opatření tím, že pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením i těch řízení [odst. 4 písm. c)], u nichž dosud neuplynula lhůta pro vydání rozhodnutí. (Jemelka a kol., 2009)

Je sice pochopitelné, že bychom neměli zapomínat na hledisko subjektivní, tedy zohlednit jednotlivého pracovníka a zaměstnance, ale z výše uvedeného vyplývá, že tlak na něj

vytvářený jej může snáze ovlivnit, a pracovník mu pak zákonitě častěji podléhá. Tyto řádky však nelze považovat za omluvu daného přečinu, ale pouze upozornění na tuto problematiku z hlediska jiné optiky, než na jakou jsme zvyklí u zákonodárců či právníků. Samotnou nečinnost bychom na tomto místě měli rozdělit na nevědomou (či bezděčnou) a záměrnou. Ačkoli v konečném důsledku se jedná o totéž překročení litery zákona, jeho motivace, jež doposud prakticky nebyla literaturou řešena, je zcela odlišná. Zatímco k oné nevědomé, bezděčné nečinnosti značnou měrou přispívá shora popsáný problém, a k přehlédnutí, zapomenutí, byť i ze strany příslušného správního orgánu např. při neúměrně zvýšeném pracovním zatížení prostě dojít může, v případě záměrné nečinnosti je problém jiného rázu. Proto je nutno upozornit i na onu nečinnost záměrnou, jež se nutně důvodově nemusí vztahovat pouze k případu samotnému či čistě jen věci projednávané dle jejího obsahu (obtížnosti či časové náročnosti, personálnímu obsazení a kvalitě pracovních sil apod.), ale může mít i jiný, hlubší a z hlediska společenské nebezpečnosti podstatnější kořeny.

#### **3.5.5.5 Nezákonná nečinnost jako ochrana správního orgánu**

Na druhou stranu je na tomto místě nutno zmínit i fakt, že nečinnost správního orgánu může být účelová. Může nastat situace, že se při řízení dostane správní orgán vlivem okolností do mrtvého bodu, kdy upřednostní právě takovéto řešení. Toto tvrzení pochopitelně není schvalováním takového postupu, avšak správní orgán teoreticky také může na vzniklou situaci sám upozornit orgán druhé instance (tedy v případě, že ten není jedním z důvodů patu).

Problémem je především to, že s takovýmto jednáním legislativec nejen že nepočítal, ale znění zákona (SpŘ) jej dokonce, naprosto paradoxně, současně umožňuje a legalizuje. Závažnost takového jevu je o to větší, že přímo souvisí nebo se může dotýkat celé řady dalších chyb v systému organizace veřejné správy. Ale uveďme aspoň jeden příklad za všechny. Můžeme použít právě shora zmíněné trendy reformace veřejné správy. K tomu je ovšem třeba poněkud obšírnějšího popisu...

Ústavou zaručená dvojkolejnost veřejné správy poskytuje plně demokratický systém veřejné správy a smysluplnost a funkčnost její organizace potvrzují léta její existence. V praxi však může působit určité obtíže. Současný proces decentralizace přináší na jedné straně samotnou svrchovanost územním celkům a samosprávě, jež jí právem náleží, ale na straně druhé zvyšuje tření mezi samosprávou a státní správou, v souvislosti s již

zmíněným přenosem kompetencí na hierarchicky nižší orgány, ale například také s konkrétním příkladem zrušení okresních úřadů, se dostává výkon státní správy a samosprávy do bližšího kontaktu. Může tak docházet ke stavu, kdy je jak státní správa, tak i samospráva vykonávána nejen jedním orgánem, ale mnohdy také (a to zvláště v poslední době vlivem tzv. zeštíhlování veřejné správy) jedním pracovníkem. Je naprosto nezpochybnitelné a vychází z logiky věci, že zájmy samosprávy a státní správy, potažmo způsoby a prostředky jejich prosazování jsou zcela odlišné, v hypotetickém případě tak na jeden orgán mohou být kladeny zcela odlišné či přímo protichůdné požadavky k vyřízení dané věci. Je nemyslitelné, aby orgán rozhodl jinak, než mu praví litera zákona. Na straně druhé však může být usměrňován k rozhodnutí, jež nevychází přímo z jeho přesvědčení o dobré správě, v takovém případě by se měl pochopitelně držet litery zákona a rozhodnout ve prospěch zájmů prezentovaných státní správou. Může se však objevit řada argumentů, které v projednávání věci vytvoří patovou situaci. Jednou z nich může být například argument modelové situace, kdy příspěvek na výkon státní správy nemusí vždy v plné míře krýt její požadavky a podobně, v takovém případě může být dotyčný pracovník záměrně nečinný, a tuto nečinnost použít jako vlastní ochranný prostředek. To samo o sobě může vypadat nepravděpodobně, ale hypoteticky je to možné. Ba co víc. SpŘ tento postup nejen umožňuje, ale dokonce předkládá ustanovení, jež popisuje návod, jak jej provést. Jedná se především o ustanovení § 131, odst. 1, písm. a, kdy nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Tím byl sice naplněn statut nečinnosti daného orgánu, ale na druhé straně, pakliže k tomuto kroku přikročil orgán včas, bylo riziko nečinnosti z pohledu účastníka řízení odvráceno, a současně naplněna litera zákona, neboť právě takový případ lze hodnotit jako výjimečně obtížný. Je pak na právním uvážení, zda se konkrétní orgán nezákonně nečinnosti dopustil či nikoli.

Mluvíme-li o této modelové situaci, zmiňme ještě i možnost vyloučení orgánu z projednávání věci pro podjatost dle § 14, kdy by bylo dále postupováno dle ustanovení § 131, odst. 4. Avšak tento případ by byl podmíněn podáním námítky účastníkem řízení.



Z výše uvedeného modelového příkladu vyplývají dva závěry. Jednak že SpŘ nepochybně umožňuje záměrnou nezákonnou nečinnost správního orgánu, ale současně také potvrzuje funkčnost nejen jeho, ale také současných mechanismů a prostředků k ochraně účastníka řízení před nezákonnou nečinností správního orgánu.

Pro úplnost dodejme, že zmíněný příklad je skutečně hypotetický a autor těchto řádek se nezákonné nečinnosti nikdy nedopustil a může sloužit pouze jako potvrzení autorových znalostí daného tématu.

### **3.5.6 Opravné prostředky**

#### **3.5.6.1 Opravné prostředky řádné a mimořádné**

Opravné prostředky lze rozdělit na řádné a mimořádné. Řádné opravné prostředky jsou ty, jimiž je napadeno nepravomocné rozhodnutí, mimořádnými pak ty, kterými se napadá rozhodnutí pravomocné. Řádným opravným prostředkem dle SpŘ je odvolání. Mimořádné opravné prostředky jsou pak přezkumné řízení a obnova řízení.

#### **3.5.6.2 Odvolání**

SpŘ vychází ze zásady dvojí instance. Zatímco shora popisované vydání rozhodnutí přináleží prvoinstančnímu správnímu orgánu, odvolání, jako jeden z opravných prostředků, je podáváno v příslušné lhůtě u prvoinstančního orgánu, ale vyřizuje je orgán druhé instance.

Chrání před nezákonností, může ale vést i ke změnám z důvodů nesprávnosti (nevhodnosti) rozhodnutí. Tradiční pojetí, podle kterého řízení v obou instancích tvoří jeden celek, účastník tedy může kdykoli v jejich průběhu předkládat nové návrhy a důkazy a odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v celém rozsahu z hledisek zákonnosti i správnosti, je však v některých směrech zúženo. (Hendrych, 2009)

Odvolání (rozklad v případě vydání rozhodnutí ústředním správním úřadem apod.) je řádným opravným prostředkem a lze jím napadnout výrok, avšak nikoli odůvodnění. Odvolání má odkladný (*suspenzivní*) účinek, tzn., že rozhodnutí nemůže nabýt právní moci a jeho vykonatelnost je tím odložena.

Odkladný účinek vůči vykonatelnosti je však v některých případech vyloučen přímo zákonem a z vymezených důvodů ho může vyloučit i správní orgán Společným rysem pro uvedené výjimky je potřeba určité rozhodnutí hned realizovat, např. pro nebezpečí

vzniku škod, nebo proto, že odkladem by již nemohlo být dosaženo cíle, který rozhodnutí sleduje. (Hendrych, 2009)

Neobsahuje-li odvolání odvolací námitky a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 SpŘ z roku 2004. Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání. jak je patrné z Rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14.2.2008, č.j.: 54 Ca 1/2008 – 30. (JUD133018CZ)

Prvoinstanční orgán je po jeho obdržení zašle účastníkům řízení a předá k vyřízení orgánu druhé instance. Má tedy účinek *devolutivní* (přechází na odvolací orgán, jímž je nejbližší nadřízený správní orgán). Ale může také přikročit k *autoremeduře* a odvolání vyhovět. (*Autoremedura* je vyřízení opravného prostředku zrušením nebo změnou rozhodnutí správního orgánu, který původní rozhodnutí vydal. Obecně ji orgán provádí jen tehdy, vyhovuje-li plně podanému opravnému prostředku a účastníku řízení nevznikne újma, jen pokud by s tím souhlasil. Jejím účelem je umožnit rychlou nápravu vlastní chyby.)

Odvolací orgán může napadené rozhodnutí zrušit, změnit, zrušit a vrátit k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, nebo odvolání zamítnout z důvodů věcných či formálních. Řízení o odvolání může i zastavit, pokud účastník vezme odvolání zpět.

### **3.5.6.3 Mimořádné opravné prostředky**

Mimořádnými opravnými prostředky jsou v literatuře běžně označovány přezkumné řízení a obnova řízení, o nichž bychom se měli také alespoň stručně zmínit.

V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Hendrych však tvrdí, že: není tedy mimořádným opravným prostředkem, účastníci, stejně jako kdokoli jiný, mohou případně podat pouze upozornit na nezákonná rozhodnutí podnětem. (Hendrych, 2009)

Dle mého názoru ovšem přezkumné řízení za mimořádný prostředek považovat lze, a to pro samotnou povahu věci, jež odpovídá náležitostem mimořádného opravného prostředku.

Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, který umožňuje překonat překážku *rei iudicatae* a znovu ve věci rozhodnout. Zákon pro ni stanoví tyto podmínky: právní moc rozhodnutí ve věci, jímž bylo ukončeno řízení před správním orgánem, návrh účastníka, popř. nařízení obnovy správním orgánem, tj. úkony způsobující zahájení řízení, důvody obnovy řízení – alespoň jeden z nich musí být naplněn, aby bylo možno řízení provést, a zachovat lhůt, které jsou hranicí, za níž už převažuje zájem na zachování právní jistoty nad potřebou znovu ve věci rozhodnout. (Hendrych, 2009)

Účastník může podat Žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. o obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno. (Zákon č. 500/2004 Sb.)

Řízení ukončené pravomocným rozhodnutím lze obnovit na žádost účastníka, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, jež ovšem existovaly v době původního řízení a jež účastník, kterému jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, provedené důkazy se ukázaly nepravdivými, nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, jež bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Dále také z důvodu, kdy tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

Ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

#### **3.5.6.4 Další možnosti přezkumu rozhodnutí**

Proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze také podat rozklad. o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nevyklučuje-

li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu (bez újmy účastníkům nebo s jejich souhlasem s újmou) nebo rozklad zamítnout.

Jinou možností přezkumu rozhodnutí správního orgánu je cesta žaloby podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu či žaloby ve správním soudnictví dle zákona č. 150/2002 Sb.

Pro nevyčerpání přípustného řádného opravného prostředku (§ 5 SŘS) lze žalobu proti rozhodnutí (dle Rozsudeku NSS ze dne 22.12.2005, č.j.: 4 As 59/2004 – 66) odmítnout tam, kde účastník řízení takový opravný prostředek vůbec nepodal a domáhal se u soudu přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. ( JUD38832CZ)

Soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vázán vymezením žalobních bodů [§ 71 odst.1 písm. d) SŘS], a v jejich mezích přezkoumává napadené rozhodnutí. Z úřední povinnosti však přihlédne soud k vadám řízení uvedeným v § 76 odst. 1 písm. c) SŘS, které - byť nenamítány - mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a to za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a jejich existence současně brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jak ostatně také dokládá Rozsudek NSS ze dne 20.6.2007, č.j.: 9 As 6/2007 – 65. ( JUD52123CZ)

Mimořádné opravné prostředky, stejně tak jako odvolání (řádné opravné prostředky) či rozklad nepatří do prvoinstančního řízení, jímž se zabývá tato práce, proto nebudou hlouběji rozebírány a pro dokreslení postačí v této podobě.

## **4. METODIKA**

### **4.1 Předmět výzkumu**

Disertační práce popisuje a analyzuje současný stav, strukturu a fungování organizace ochrany životního prostředí v Praze, porovnává jej se stavem předchozím a představuje vlastní návrh optimálního řešení. Analýza se týká především období let 2001-2015 a vertikálního členění organizace, s podporou členění horizontálního a především věcného a místního (územního), jež podléhá poměrně častým změnám, kdy je všeobecně dlouhodobě předpokládáno, že právě toto je cesta vedoucí k úspěšné reformě veřejné správy v Praze. I to je podrobena hodnocení a může přinést jeden z dílčích závěrů a cílů práce. Zabývá se tak analýzou organizace ochrany životního prostředí v Praze především z hlediska institucionálního uspořádání základních organizačních složek ochrany, tedy městských částí, dále pak správních obvodů a konečně i Magistrátu hl. m. Prahy. Dotýká se také dalších forem ochrany a jejich organizace právě v souvislosti s organizačním řádem výše zmíněné struktury.

Analýza zohledňuje také lidské zdroje, jejich stav, výběr, další kvalifikace a současné možnosti vzhledem k širokému spektru souvisejících oblastí jako je náročnost práce, stav školství, ale také například stav společnosti a běžně užívané, uznávané či tolerované postupy.

Sběr dat byl proveden ve třech fázích, přičemž závěry prvních dvou byly zpracovány v kapitole Výsledky a výstupy třetí, upřesňující fáze byly použity v kapitole Diskuse. Kapitola Diskuse pak současně také porovnává a hodnotí získaná data a představuje vlastní návrhy.

### **4.2 Územně správní členění Hlavního města Prahy**

Výkon státní správy je realizován na třech úrovních: v samostatné působnosti je ze zákona svěřena všem 57 městským částem, v působnosti přenesené Statutem z Magistrátu hl. m. Prahy je pak rozdělena výkon správy v rámci 22 správních obvodů, případně všech 57 městských částí, na místní úrovni zajišťují převážnou část výkonu státní správy v současném systému veřejné správy kraje a obce (v rámci tzv. přenesené působnosti). Na území hlavního města Prahy vykonávají státní správu především úřady městských částí na základě kompetencí přímo ze zákona nebo na základě kompetencí svěřených jim Statutem Hl. m. Prahy a Magistrát hlavního města Prahy. Kraje a obce zajišťují ochranu

životního prostředí na svém území rovněž v rámci samosprávy (tzv. samostatná působnost). (Stach, 2013)

Hlavní město Praha je současně obcí i krajem. Dělí se na 22 správních obvodů vykonávajících státní správu ochrany životního prostředí v přenesené působnosti a 57 městských částí vykonávajících státní správu taktéž v působnosti přenesené. Rozkládá se na 112 katastrálních územích.

Praha je hlavním městem České republiky a zároveň jejím městem největším svojí rozlohou (496 km<sup>2</sup>) a počtem obyvatel (1,25 mil. obyvatel v roce 2009). Z hlediska kvality prostředí musí Praha řešit obdobné otázky jako jiná velká města ve světě. Jedná se především o vliv automobilové dopravy, hospodaření s vodou a energiemi, nakládání s odpady, ale také udržitelné využívání území, péči o čistotu, zeleň a cenné přírodní lokality na území města. Ve svém Strategickém plánu Praha deklaruje záměr: „Dosáhnout kvalitního přírodního a urbánního prostředí při respektování principů udržitelného rozvoje. Usiluje o podstatné snížení současné ekologické zátěže a o dosažení rovnováhy mezi sídelními strukturami a krajinou tak, aby se stala městem čistým, zdravým a harmonickým.“ (Stach, 2011)

Přesto dodnes neexistuje jednotné rozdělení agend v kompetencích správních obvodů, a tak mnohé činnosti týkající se ochrany životního prostředí jsou vykonávány na různých úřadech různými odbory. Např. státní správa vodního hospodářství je vykonávána buď na odborech stavebních či na odborech životního prostředí.

Podobný problém nastává i na městských částech, kde je přenesená působnost ochrany životního prostředí vykonávána mnohdy i jinými odbory než životního prostředí a mnohdy také pracovníky, kteří nesplňují odborné požadavky k výkonu státní správy ochrany životního prostředí.

### **4.3 Analýza státní správy ochrany životního prostředí**

Pro realizaci environmentální politiky je důležitý princip subsidiarity, který v oblasti veřejné správy vymezuje zásadní úlohu měst a obcí. Podle tohoto principu je možné řešit řadu problémů ochrany životního prostředí na této úrovni, a to s vyšší efektivitou než na úrovni vlády. Je proto důležité, jak jsou stanoveny kompetence, a to nejen mezi ministerstvy (Zákon č. 2/1969 Sb.), ale i na úrovni obcí, v rámci výkonu veřejné správy jsou využívány nástroje environmentální politiky, zejména různé formy financování prostřednictvím rozpočtů měst a obcí. Ze statistických údajů vyplývá, že je v České

republice dlouhodobým trendem zvyšující se podíl místních rozpočtů na financování ochrany životního prostředí (Hájek, 2005). Významnou úlohu má veřejná správa v oblasti životního prostředí v procesu územního plánování, mj. ve vztahu ke chráněným územím (Steiner, 1991) a v dalších oblastech.

Při posuzování efektivnosti institucionálního zajištění ochrany životního prostředí jsou využity jednokriteriální metody (Strecková a kol., 1998). Je postupováno na základě kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (Ochrana a kol., 2010). Hospodárnosti je dosaženo při minimalizaci nákladů na vstupech za předpokladu splnění stanoveného cíle. Místo nákladů je jako vstup posuzován počet pracovníků (pracovních úvazků) při zajištění státní správy v oblasti ochrany životního prostředí.

Jako kritérium efektivnosti vynaložených veřejných výdajů na institucionální zajištění je posuzováno takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění, resp. s počtem pracovníků (velikostí úvazku). Při použití tohoto kritéria je dosaženo nejvyšší efektivnosti v případě, největšího počtu výstupů na jednotku vstupu (na jednoho pracovníka).

Třetím kritériem je účelnost, kdy se často porovnávají stanovené cíle/výstupy se skutečně dosaženými výstupy. Jedná se o takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažených cílů.

Velmi důležité je využití benchmarkingového porovnání. Například při posuzování efektivnosti je porovnávána výše výstupů (praktického provádění státní správy) na jednotku výdajů (na jednoho pracovníka).

K čistotě správních systémů lze dospět pouze poznáním a pochopením zcela odlišného až protichůdného smyslu a funkce státní správy a územní samosprávy. K územnímu pořádku se lze dopracovat pouze pečlivým studiem sídelní struktury a respektováním požadavku dát územně správní strukturu státu do přiměřeného souladu s jeho strukturou sídelní. Uvedenému odpovídají **dva základní principy funkční a prostorové organizace veřejné správy**. Těmi jsou **princip dvojkolejnosti veřejné správy a o princip (přiměřeného) souladu správní struktury se strukturou sídelní** (Kupka, Žamberský, 2005).

#### 4.4 Metody sběru dat

Sběr dat byl proveden formou kvantitativního i kvalitativního výzkumu. Kombinace obou přístupů může upřesnit validitu a reliabilitu výsledků.

Kvantitativní výzkum je výzkum, jelikož předmětem je zjištění četnosti určitého stavu nebo jevu. Účelem je získat číselné údaje. Podstata kvantitativního výzkumu spočívá v tom, že na základě výsledků výzkumu se snažíme s určitou chybou odhadnout skutečnou hodnotu sledovaného stavu nebo jevu. Čím je větší počet respondentů, tím je vzorek reprezentativnější a získané výsledky se s větší pravděpodobností blíží skutečné hodnotě. (Šímová, 2010)

Kvalitativní výzkum je obvykle založen na malých výběrových souborech, dává hlubší vhled do problému a umožňuje lepší porozumění. Jeho cílem není měření, ale právě hlubší pochopení dané problematiky, v praxi se často kvalitativní výzkum ztotožňuje s výzkumem psychologickým. (Malý, 2008) Cílem je dle Šímové (2010) zjistit příčiny, názory, postoje, mínění a motivy dotázaných, které vyvolávají nebo mají za následek vznik určitého stavu nebo jevu, analyzovat vztahy, závislosti příčiny za účelem jejich zobecnění. Sběr dat a jejich zpracování probíhal v letech 2013-2015 ve třech po sobě následujících fázích. V první fázi probíhal sběr dat z veřejně přístupných informačních zdrojů, oficiálních webových stránek a dalších dostupných dokumentů. Na jejich základě a po jejich zpracování byly vytvořeny dotazníky rozeslané jménem fakulty všem správním obvodům a městským částem Prahy. Zpracování a hodnocení rozsáhlého materiálu odpovědí (i neodpovědí) si vyžádalo poměrně hodně času. Byla vybrána relevantní data, jež byla dále analyzována. Přesto bylo nutno přikročit ke třetí fázi – upřesnění některých dat a nově vyvstalých otázek. K tomu bylo použito řízených rozhovorů s vybranými vedoucími a pracovníky správních obvodů a městských částí. Na základě řízených rozhovorů ve vybraných správních obvodech a městských částech byly získány upřesňující informace pro diskusi o stávajícím systému veřejné správy, jeho výhodách a nevýhodách a odborné úrovni zajišťování státní správy ochrany životního prostředí v Praze.

Získané informace byly analyzovány a posouzeny zejména z pohledu efektivnosti při zajišťování hlavních úkolů veřejné správy v oblasti ochrany životního prostředí.

Základní údaje o výkonu veřejné správy v oblasti životního prostředí na území hlavního města Prahy byly v první fázi zjištěny z veřejně přístupných informačních zdrojů. pro jejich zpracování byla použita korelační analýza.

Ve druhé fázi byl pro účely kvantitativního výzkumu využit dotazník. Dotazník lze dle Šímové (2010) charakterizovat jako soubor různých otázek, uspořádaných v určitém sledu za účelem získání potřebných informací od respondenta. Je to prostředek pro doručení otázek respondentům a zpětné shromáždění jejich odpovědí, formulář k pokud možno



přesnému úplnému zaznamenání zjišťovaných informací. Úlohou dotazníku je minimalizovat možnost získání nepřesných, zkreslených nebo nepravdivých informací, a naopak získat data relevantní a porovnatelná.

Bylo osloveno všech 57 městských částí (tj. 22 správních obvodů a 35 tzv. malých městských částí). Dotazník obsahoval soubor otázek vztahující se především ke zjištění a upřesnění početních údajů, organizačního uspořádání odborů, upřesnění výkonu státní správy a samosprávy, nároky na vzdělání apod.

Opět byla použita korelační analýza po upřesnění informací a přidáno hodnocení závislosti ročního počtu podání na počtu pracovníků, následně i počtu obyvatel a počtu podání.

Řízený rozhovor využitý ve třetí fázi výzkumu bývá také často označován jako individuální hloubkový rozhovor, nebo hloubková či psychologická explorace. Jde o základní metodu psychologického kvalitativního výzkumu. Je to v podstatě zcela volný rozhovor uskutečňovaný na základě exploračního schématu. Jde o metodu dotazování, která pomocí co nejvolnějších, ale tematicky předem vymezených asociací, zjišťuje ty zkušenosti, které leží za hranicemi přímého dotazu. Rozhodující vliv na výsledky získané touto metodou má především osoba, která interview provádí. (Malý, 2008)

Řízené rozhovory pak upřesňují, doplňují a v konečném důsledku i potvrzují provedený výzkum. Třetí fáze sběru dat spočívala v rozhovorech s náhodně vybranými zaměstnanci cca 20 % městských částí. Otázky se týkaly především upřesnění početních údajů, míry pochopení jednotlivých termínů dotazníku, vývoje ochrany životního prostředí, množství práce a pracovníků v jejich městské části, upřesnění organizační podoby, potřeb, požadavků, nárok, vzdělání apod., v rámci jejich instituce.

Data získaná ve třetí fázi výzkumu, tedy formou řízených rozhovorů s vybranými pracovníky úřadů, kteří trvali na anonymitě, neboť tato forma jim umožnila sdělit více než vyplnění dotazníků, byla uplatněna především v diskusi.

#### **4.5 Analýza dat**

Na základě získaných informací byla provedena korelační analýza pro hodnocení stávajícího způsobu veřejné správy ve správních obvodech. Byla vybrána a použita jako vhodný ukazatel závislosti dvou veličin.

Byla porovnávána nejprve závislost počtu pracovníků zabývajících se státní správou v oblasti životního prostředí na počtu obyvatel a rozloze daného správního obvodu.

K hodnocení závislosti počtu pracovníků na počtu obyvatel a rozloze je použit vzorec pro výpočet Pearsonova korelačního koeficientu (Hendl, 2012):

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} \quad \text{Pearsonův korelační koeficient}$$

Též metody bylo ve druhé fázi výzkumu – při hodnocení výsledků dotazníku – použito také pro zjištění vztahu počtu pracovníků a počtu ročních podání.

Pro potvrzení zjištěných závěrů byla korelační analýza použita také pro ověření vztahu počtu obyvatel a počtu podání.

V případě městských částí byla v první fázi provedena komparace organizačního zajištění veřejné správy s tím, že se posuzoval počet pracovníků a jejich kvalifikace, ve druhé fázi byla data upřesněna a došlo k novému porovnání, kdy značného významu doznalo odmítnutí odpovědi. I tento fakt byl zkoumán ve třetí fázi.

Dále byla porovnána statistická významnost rozdílů mezi podíly nezodpovězených otázek. Ta byla ověřena pomocí metody mnohonásobného porovnání parametrů  $p$  binomických rozdělení. Rozdíl mezi podílem nezodpovězených otázek u  $i$ -té a  $j$ -té skupiny se pokládá za statisticky významný, pokud

$$|\arcsin \sqrt{x_i} - \arcsin \sqrt{x_j}| \geq \sqrt{\frac{1}{8} \left( \frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)} q_{k, \infty}(\alpha),$$

kde  $x_i$  a  $x_j$  jsou podíly nezodpovězených otázek u  $i$ -té a  $j$ -té skupiny,  $n_i$  a  $n_j$  jsou počty dotazů u  $i$ -té a  $j$ -té skupiny,  $k$  je počet porovnávaných skupin a  $q_{k, \infty}(\alpha)$  je kritická hodnota studentizovaného rozpětí (Anděl, 2007). Výsledky byly prezentovány v tabulkách formou homogenních skupin.

Všechna analyzovaná data byla v kapitole Výsledky převedena do grafů, a dále, především v kapitole Diskuse, dále porovnávána a hodnocena.

## **5. VÝSLEDKY - ORGANIZACE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V PRAZE**

Tato kapitola přináší výsledky výzkumu a analýz všech tří úrovní veřejné správy v Praze, tedy jak Magistrátu, správních obvodů, tak i městských částí. Je založena na průzkumu především institucionálního uspořádání, které je doplněno o rozbor obsahové stránky, tedy pracovní náplně jednotlivých úrovní. Přináší tedy přehled současné podoby vertikálního i horizontálního uspořádání veřejné správy v oblasti ochrany životního prostředí v Praze. Dotýká se však také její historie a vývoje ve sledovaném období let 2001-2015.

### **5.1 ORGANIZAČNÍ STRUKTURA HL. M. PRAHY**

#### **5.1.1 Hlavní město Praha a jeho organizace ochrany životního prostředí**

Postavení a kompetence Hlavního města Prahy jsou dány zvláštním samostatným zákonem o Hlavním městě Praze. Ve struktuře orgánů veřejné správy představuje Magistrát hlavního města Prahy obdobu krajské veřejné správy (Hlavní město Praha je chápáno jako kraj). Statutem Hlavního města Prahy jsou pak rozdělovány kompetence uvnitř města tak, aby byly v souladu s příslušnými právními normami. Statut se přijímá jako obecně závazná vyhláška.

Některé právní normy (např. zákon o ochraně přírody a krajiny) na zvláštní postavení Prahy pamatují a určují přímo, co kterému stupni přísluší, u jiných zákonů tomu tak ale vždy není (Hadrabová, 2008).

#### **5.1.2 Současné organizační rozdělení ochrany životního prostředí Magistrátu hl. m. Prahy**

Hlavní město Praha jmenuje svého radního pro životní prostředí. Některá období např. po jeho rezignaci se však obejdou i bez tohoto postu. Praha má také Výbor pro životní prostředí zřízený při Zastupitelstvu HMP.

Výkon ochrany životního prostředí a prací souvisejících byl, s účinností od 1.5.2012, rozdělen pod dva nové odbory (přejmenované k 1.7. 2013) vzniknuvší z původního Odboru ochrany prostředí zastřešujícího všechny agendy. pro pochopení základních tezí této práce je nyní třeba přiblížit tuto více než jen symbolickou organizační či administrativní změnu. Jednalo se o Odbor životního prostředí v rámci Sekce služeb státní správy. Tento odbor obsahoval oddělení:

- odd. ochrany přírody a krajiny
- odd. ochrany ovzduší

- odd. právní
- odd. posuzování vlivů na životní prostředí
- odd. státní správy lesů, myslivosti, rybářství a veterinární péče
- odd. integrovaného povoloání a odpadového hospodářství
- odd. vodního hospodářství
- a oddělení sekretariátu

Zatímco druhý zmíněný Odbor rozvoje veřejného prostoru zabývající se správou a údržbou města obsahoval:

- odd. sekretariátu
- odd. udržitelné energetiky
- odd. péče o zeleň
- odd. odpadů a ekologické výchovy
- odd. ekonomiky a majetkové správy

Došlo tedy k jasnému oddělení obou kolejí veřejné správy – tedy státní správy od samosprávy, ježto vidíme jako značně problematické především na úsecích, kde se tyto setkávají organizačně ve stejné hierarchii a sami sobě navzájem konkurují hlavně v požadavcích na finanční prostředky a oblasti priorit. Takový vývoj v samotné Praze, ač určitou připomínkou zde může být řešení personální otázky ředitelů odborů, jíž se však zabývat v této práci nebudeme, či změna koalice po volbách 2010 předznamenala změny i na ostatních úrovních ochrany životního prostředí či veřejné správy v Praze obecně.

To by však v případě správného rozdělení a delegace agend a práce, tak aby se činnosti nepřekrývaly, nekopírovaly či nebyly duplicitní, dle našeho názoru vedlo ke změně k lepšímu jak v přístupu k občanovi, tak i ve prospěch samotného výkonu ochrany životního prostředí.

Ačkoli během let 2006 a 2007 zaznamenáváme určité změny ve struktuře Odboru ochrany prostředí, jsou tyto spíše jen „kosmetické“ a týkají se většinou názvu oddělení či delimitace z jiného odboru pod tento odbor a jsou tak více méně administrativního charakteru. Během roku 2010 a v letech následujících však dochází k dalším změnám týkajícím se oddělení městských organizací a pozdějších nových dvou oddělení krajinné zeleně a městské zeleně, jež vrcholí sloučením pod oddělení péče o zeleň s účinností k 1.7.2011 a následně samotným výše zmíněným rozdělením Odboru ochrany prostředí a vznikem nového správního odboru. (Stach, 2011)

Zde však také vstupují do hry třetí hráči v podobě organizací hlavního města Prahy, které de facto vykonávají samotnou správu a údržbu jednotlivých agend v praxi. Jednou takovou jsou Lesy hl. m. Prahy. Ty pak rozhodnutím Zastupitelstva hl. m. Prahy z 27.3.2014 v nové Zřizovací listině získávají většinovou správu nad agendou do té doby spravovanou Oddělením městské zeleně, jež se stává očividně duplicitní a dle litery rozhodnutí by mělo být zrušeno. K tomu však nedochází a navíc vzniká zcela nezakrytá třetí kolej veřejné správy, která mohla být do té doby pouze tušena. Tento negativní jev však není výjimkou, ale spíše právě naopak. Podobný stav a vztah lze předpokládat i u jiných odborů a organizací Magistrátu hl. m. Prahy.

K 1.4.2015 byly (spolu se zřízením odboru veřejných zakázek a dalšími změnami organizační struktury) oba odbory znovu sloučeny pod původní Odbor ochrany prostředí vykonávající jak státní správu, tak i samosprávu. Tento se v současnosti člení na oddělení:

- odd. sekretariátu
- odd. ochrany přírody a krajiny
- odd. ochrany ovzduší
- odd. právní
- odd. posuzování vlivů na životní prostředí
- odd. integrovaného povolování a odpadového hospodářství
- odd. státní správy lesů, myslivosti, rybářství a veterinární péče
- odd. vodního hospodářství
- odd. ekonomiky a majetkové správy
- odd. udržitelné energetiky
- odd. odpadů
- odd. péče o zeleň

Pro potřeby této práce byla porovnána struktura těchto odborů, soubory jejich kompetencí i vývoj, kterým prošly. Byla zohledněna také delegace práce na odbory správních obvodů a městských částí, jejich vzájemná souvislost i součinnost.

### **5.1.3 Změny odboru životního prostředí Magistrátu hl. m. Prahy**

Poslední změna podoby Hlavního městy Prahy r. 2001 vedla tomu, že ze stávajících 15 správních obvodů vzniklo rozdělením 22, při nezměněné rozloze Prahy. O tomto řešení je dodnes vedena živá debata a jsou předkládány další návrhy optimalizace, včetně redukce samotných městských částí. Dalším problémem pak je přenesení působnosti státní správy

ochrany životního prostředí na správní obvody (de facto z Magistrátu Hl. m. Prahy) a samotný objem kompetencí, který podléhá změnám nejčastějším. Tyto většinou nejsou medializovány a mnohdy ani nesouvisí s novelizacemi legislativy, ale spíše s rozhodnutím politických reprezentací krajské, resp. komunální úrovně.

A právě návrhy počtů správních obvodů, městských částí i možností buďto rozšíření o další či naopak vytvoření „malé“, vnitřní Prahy jsou dnes mnohem více debatovány, než vytvoření jednotného uspořádání a organizace ochrany životního prostředí, ať už se sloučenou či oddělenou působností přenesenou a samostatnou.

Samotná politika životního prostředí je odvislá od politické reprezentace generované jednotlivými volbami a následnými koaličními jednáními. Přesto v minulých letech a volebních obdobích k výraznějším změnám nedocházelo a období 2001-2015 by se dalo nazvat spíše stabilním. Minimální změny pak postihly především samotný odbor životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy po jeho přejmenování na Odbor ochrany prostředí. Daleko zásadnější změnou bylo ovšem jeho rozdělení na dva odbory v průběhu roku 2012 – na Odbor životního prostředí vykonávající ryze státní správu a na Odbor rozvoje veřejného sektoru v rámci sekce správy města. Došlo tak k oddělení výkonu státní správy v přenesené působnosti od výkonu v působnosti samostatné. I tento krok ovšem naznačil nedokonalost dvojkolejného systému veřejné správy v podobě, v jaké v Praze fungovala a dodnes i na městských částech stále ještě funguje. Avšak k 1.4.2015 byly oba odbory sloučeny zpět pod odbor jediný – Odbor ochrany prostředí vykonávající jak státní správu, tak i samosprávu. Také tento krok a sled rychlých změn hovoří, přinejmenším v minulosti, o neutěšené situaci organizace ochrany životního prostředí. „Důvodem navrhované změny je především optimalizace výkonu jednotlivých činností...“, jak uváděla Děvěřová (2015) v důvodové zprávě.

Avšak vzhledem k nejednotnosti rozdělení agend pod odbory, především na úřadech správních obvodů a městských částí, zůstává politika definována poměrně obecně podle oblastí ochrany či zájmových. Tato definice je každoročně zveřejňována v Ročence – zprávě o stavu životního prostředí pro daný rok.

Obecně lze však konstatovat, že tyto poměrně rychlé organizační změny neprospívají veřejnému mínění, ani efektivitě ochrany životního prostředí samotné.

## **5.2. SPRÁVNÍ OBVODY**

### **5.2.1 Odbor životního prostředí správního obvodu**

Odbor životního prostředí na 22 správních obvodech Prahy obvykle zajišťuje výkon státní správy pro správní obvod (a současně městskou část, na níž se sídlo správního obvodu nachází a s níž je správní obvod totožný) v oblasti odpadového hospodářství, ochrany přírody a krajiny, ochrany ovzduší, zemědělského půdního fondu, ochrany zvířat proti týrání, přenesenou část úseku myslivosti a zemědělství. To za předpokladu, že státní správu vodního hospodářství vykonává Stavební úřad.

Odbor obvykle dále v samostatné působnosti zajišťuje údržbu veřejné zeleně, správu dětských hřišť v plochách městské zeleně, odstraňování černých skládek, svoz objemného odpadu od obyvatel, koordinaci nakládání s komunálním odpadem na území městské části, environmentální osvětu apod. Zde se však může správní činnost překrývat s jinými odbory, především charakteru technické správy a majetku, případně tyto činnosti vykonávat jeden z nich, a nemusí to být nutně odbor životního prostředí.

Podle Statutu Hl. m. Prahy zajišťuje odbor životního prostředí správního obvodu výkon státní správy v přenesené působnosti v oblasti ochrany životního prostředí, vyplývající z více než desítky zákonů a na ně navazujících prováděcích vyhlášek.

### **5.2.2 Legislativní agenda odborů správních obvodů**

Přehled právních předpisů správního obvodu můžeme vidět dle příkladu Prahy 5:

- zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých dalších zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, ve znění pozdějších předpisů,

- zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (zákon o odpadech), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Na mnohých úřadech pak organizační struktura začlenila také výkon státní správy ochrany v těchto dvou zákonech:

- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých dalších zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých dalších zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

### **5.2.3 Uspořádání odborů správních obvodů Prahy 1-22**

Ačkoli je výkon státní správy správního obvodu v těchto oblastech omezen a mnohdy se vztahuje pouze na jednu či dvě konkrétní, zákonem či vyhláškou stanovené činnosti, nároky na znalost množství legislativních předpisů staví tyto odbory do zcela jiné situace, než v jaké jsou odbory ostatní. Z toho také vyplývá značná náročnost pro personální obsazení referentských a vedoucích pozic. Zatímco např. odbor živnostenský je tak na všech městských částech prakticky stejný, u odborů životního prostředí nalézáme značnou variabilitu v organizační stránce i samotném výkonu státní správy, jak ukazuje Tab. č. 1.

Přináší přehled organizačního uspořádání jednotlivých odborů správních obvodů. Jsou tak upřesněna data sebraná v předchozí fázi. 54,5 procent, tedy nadpoloviční většina odborů životního prostředí je spojena s dopravou (12/22). Ostatně právě doprava má na stav životního prostředí značný vliv. Necelá polovina odborů jsou samostatné, 36,4 procenta odborů vykonává současně také státní správu vodního hospodářství a pouze 2 z 22 vykonává pouze státní správu ochrany životního prostředí, tedy bez správy zeleně apod.



	počet	procento
Počet spr. obvodů	22	100,0
Samostatný odbor ŽP	10	45,4
Společný odbor ŽP s dopravou	12	54,5
Společný odbor ŽP s výstavbou (a dopravou)	1	4,5
Společný odbor ŽP s rozvojem (a dopravou)	1	4,5
Výkon státní správy vodního hosp.	8	36,4
Bez samosprávy (tj. bez správy zeleně apod.)	2	9,1

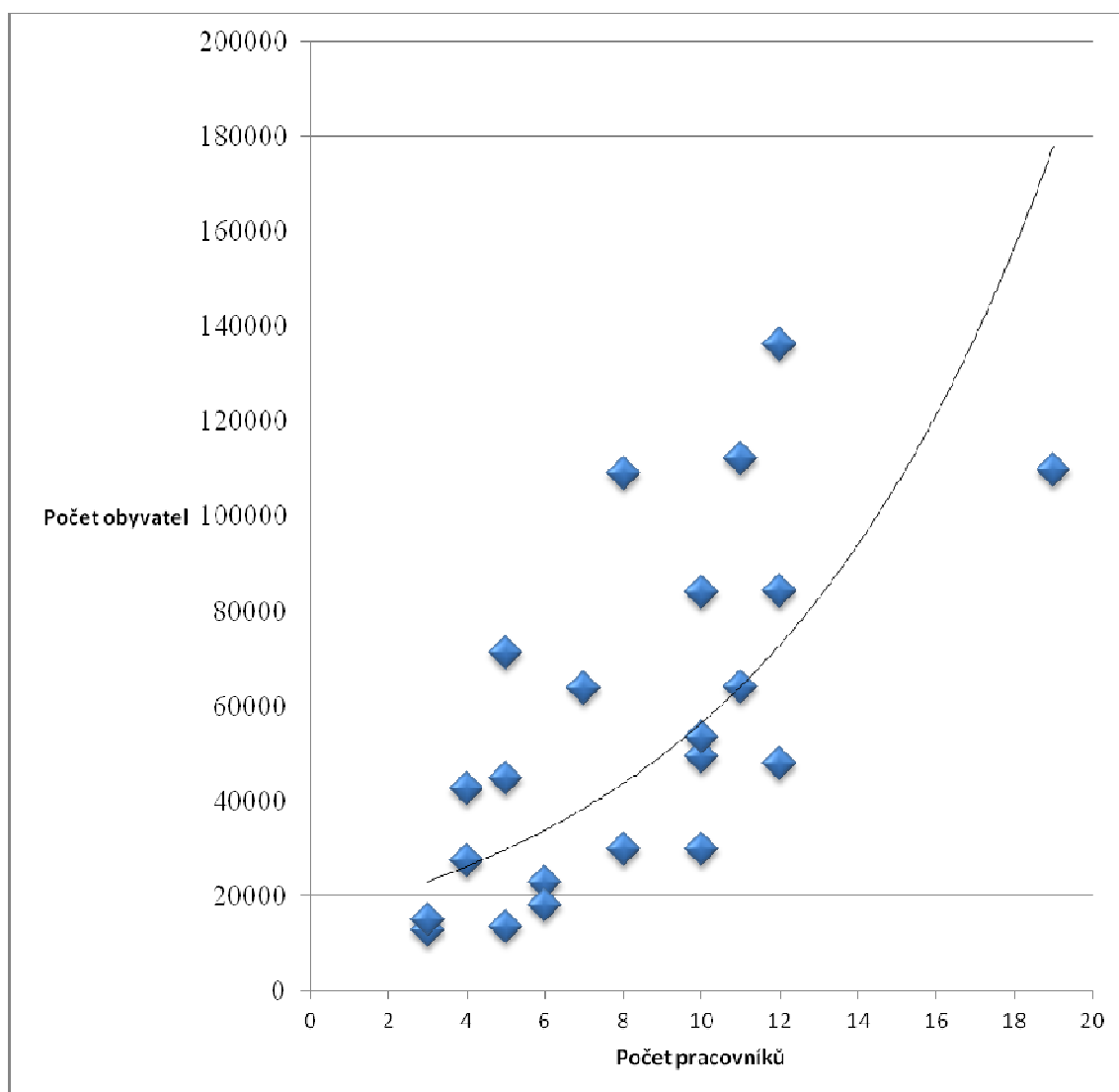
Tab. č. 1. Rozmanitost organizační struktury odborů

Ve většině případů se jedná o sloučený odbor životního prostředí a dopravy, někdy také společně s odborem výstavby či rozvoje. Méně než polovina odborů je pak samostatných. Avšak u naprosté většiny odborů je výkon státní správy spojen s výkonem samosprávy.

Na některých úřadech je tak v rámci odboru životního prostředí vykonávána také státní správa v oblasti vodního hospodářství, dopravy, a u většiny i samosprávná správa zeleně, odpadů a čistoty města (která zatěžuje odbor největším množstvím povinností a může tak ubírat čas na efektivní výkon státní správy) a dokonce i zcela jiné činnosti. (Lípa, Hájek, 2014)

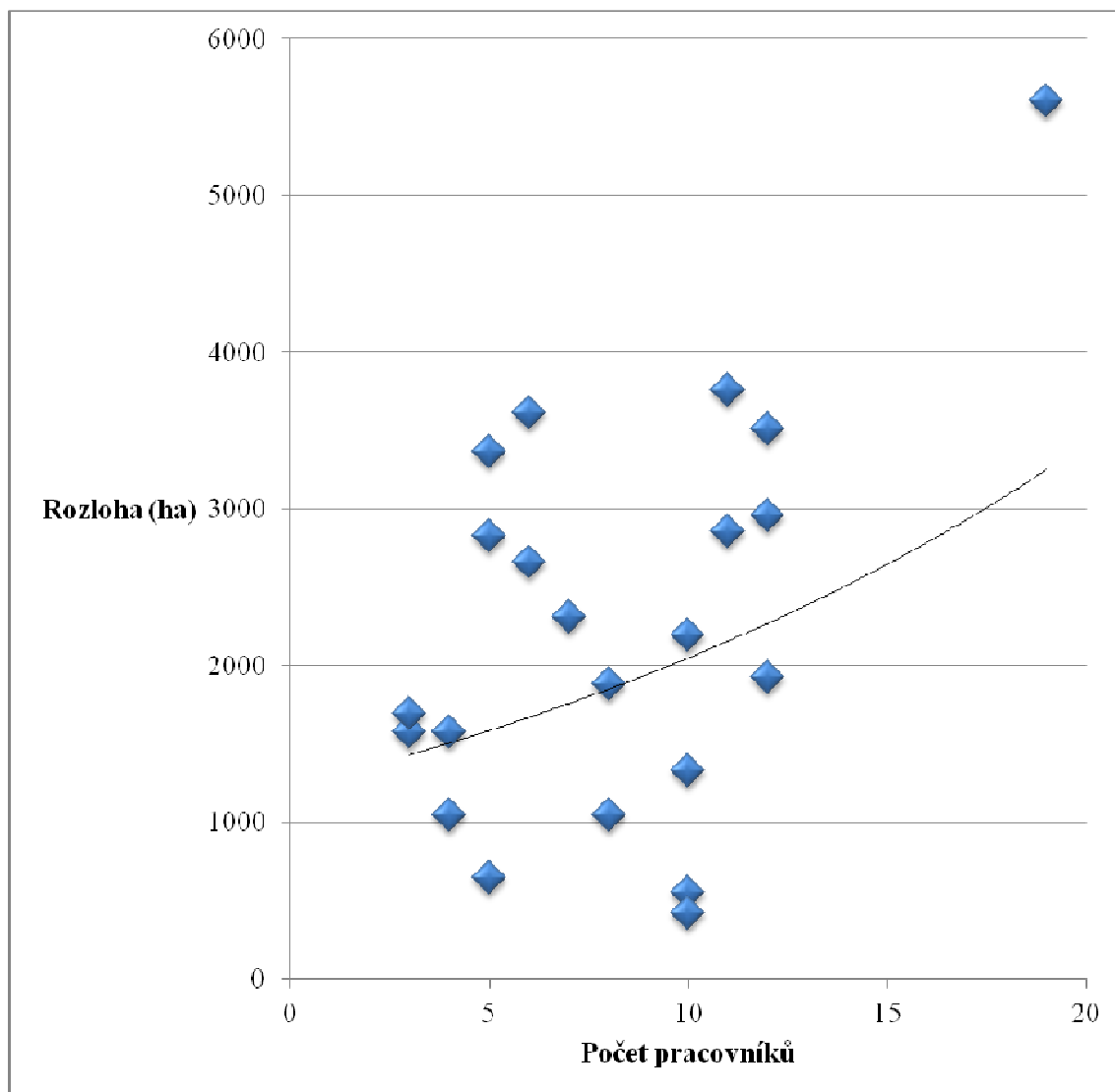
#### **5.2.4 Efektivita výkonu státní správy odbory správních obvodů**

Pro zjištění efektivity výkonu státní správy odbory životních prostředí správních obvodů a jejich pracovníky byla použita data, jejich porovnání a korelace počtu pracovníků vykonávajících státní správu v závislosti na rozloze a také počtu obyvatel. Bylo předpokládáno, že počet pracovníků není závislý na počtu obyvatel a rozloze. Byla tedy hledána podobná závislost. Graf č. 1 vyjadřuje závislost počtu pracovníků státní správy ochrany životního prostředí správních obvodů na počtu obyvatel. Ačkoli vyjadřuje naprosto rozptýlené, náhodné, ba až chaotické výsledky, přeci jen ukazuje určitou závislost. První fáze výzkumu tak jednoznačně vyvrací předpokládanou tezi.



Graf č. 1. Závislost počtu pracovníků na počtu obyvatel

Graf č. 2 vyjadřuje závislost počtu pracovníků státní správy ochrany životního prostředí správních obvodů na rozloze. I zde existoval předpoklad nezávislosti rozlohy a množství práce, a tím i potřebu vyššího počtu pracovníků a z toho plynoucí prokazatelnou závislost. Avšak i zde, ač jsou výsledky naprosto nesystematické, ukazují určitou závislost. První fáze výzkumu vyvrací předpokládanou tezi, a to i přes chaotický stav jednotlivých odborů.



Graf č. 2. Závislost počtu pracovníků na rozloze (v ha)

### 5.2.5 Korelace závislosti 1. fáze

Dále byla provedena korelace závislosti. Výsledek je pro obyvatelstvo 0,67 a pro rozlohu 0,48. Kritická hodnota pro 21 souborů dat, jež bylo možno použít (z 22 správních obvodů zveřejnilo pouze 21), je 0,4329 (na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ ). Obě měření tuto hodnotu převyšují, potvrzují tudíž směrodatnost závislosti. Z toho ovšem také vyplývá, že závislost počtu pracovníků je větší (směrodatnější) v případě obyvatelstva, jak to ukazuje Graf č. 1. V obou případech je však hodnota korelace v pásmu střední síly asociace (Hendl 2012), z čehož vyplývá, že závislost je málo prokazatelná, dokládá nesystematičnost organizace, přesto ale v první fázi výzkumu existuje, ač je pro vztah počtu obyvatel a počtu pracovníků směrodatnější.

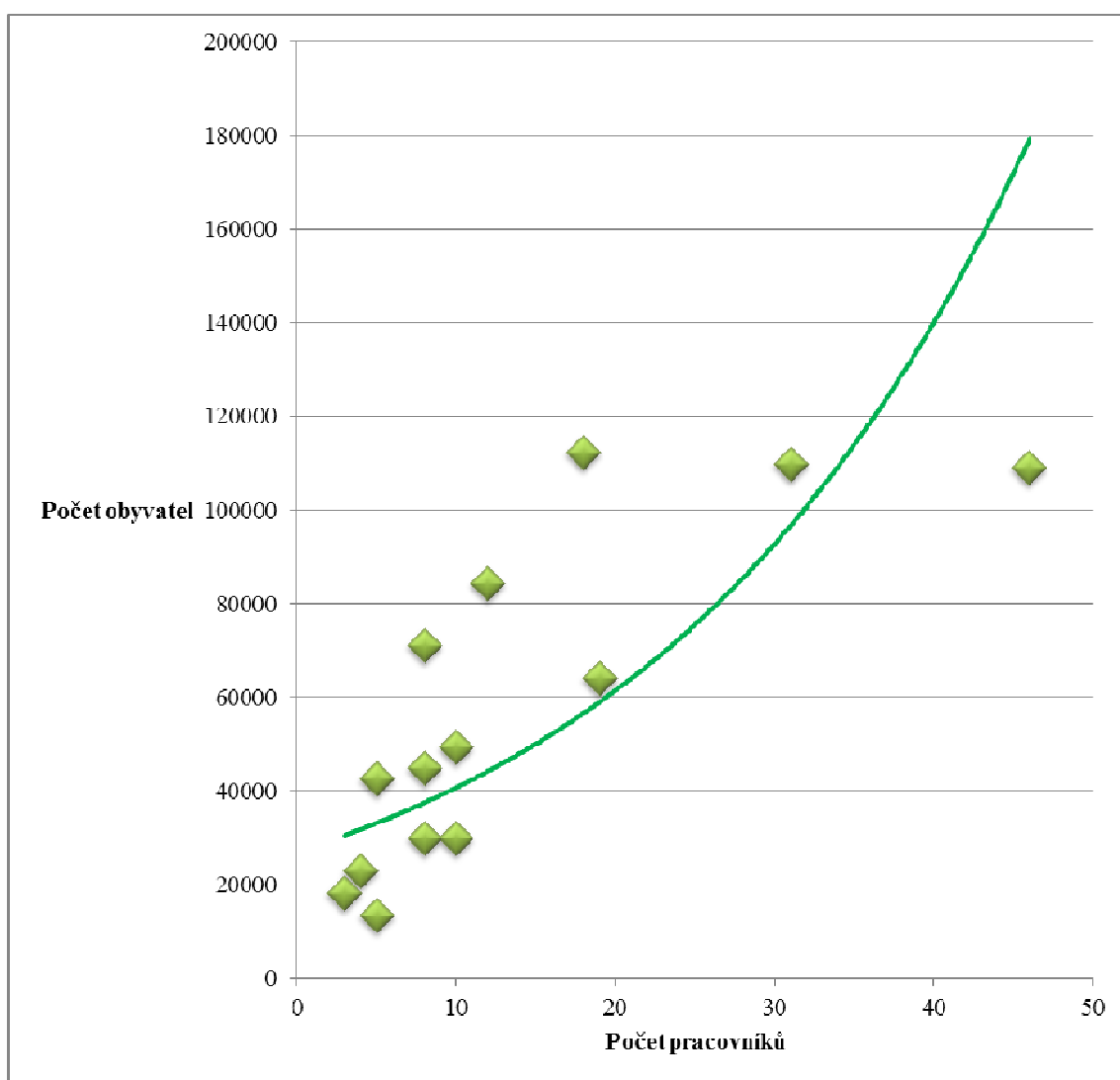
### 5.2.6 Výsledky 2. fáze výzkumu

Ve druhé fázi výzkumu, spočívající ve zpracování a upřesnění dat získaných formou dotazníků, byly použity podobné metody jako u první fáze. I zde bylo předpokládáno, že počet pracovníků není závislý na počtu obyvatel a rozloze. Množství získaných dat navíc umožnilo použít také třetí ukazatel, počet ročních podání.

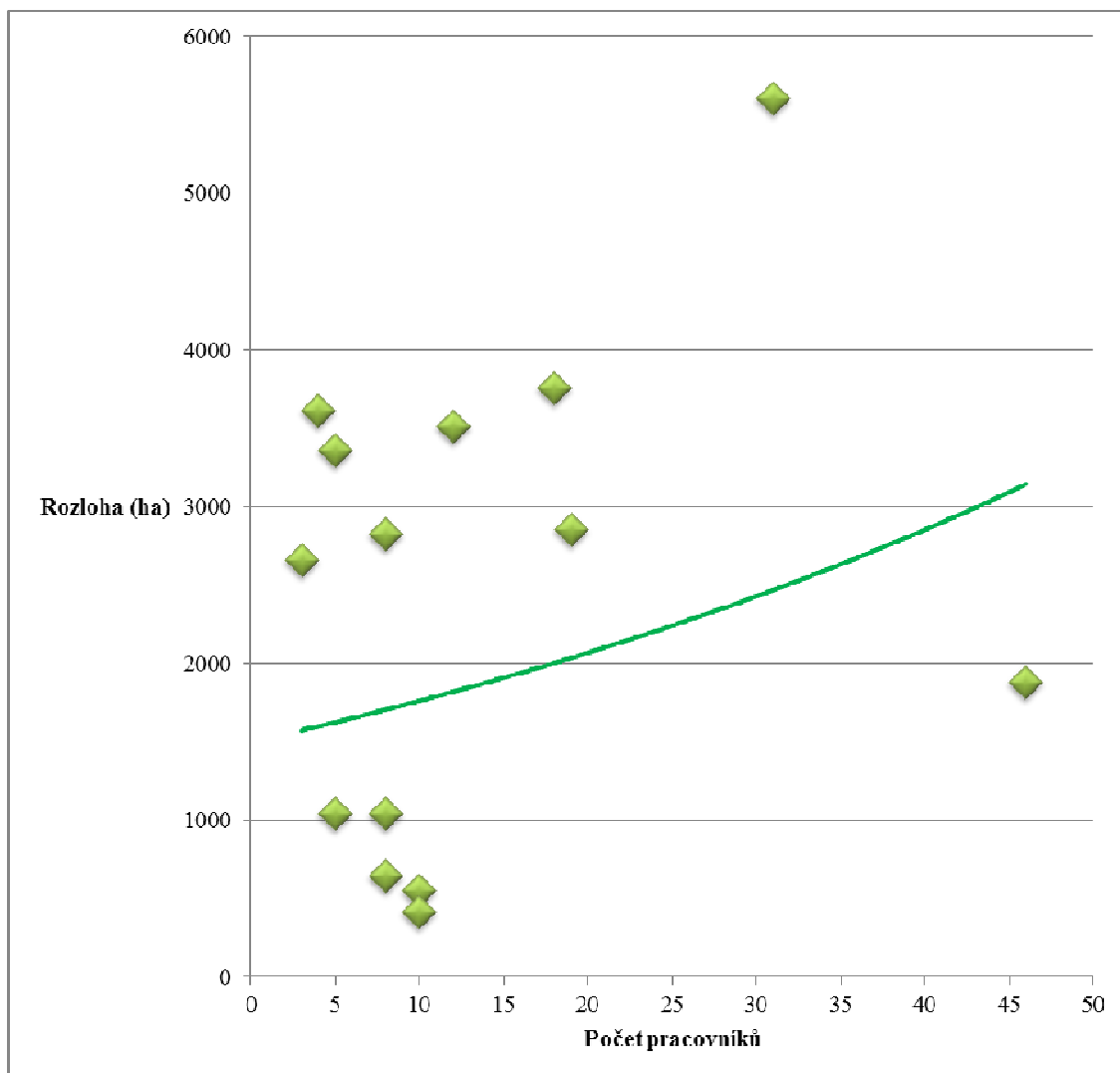
Graf č. 3 tedy vyjadřuje naprosto zřejmou závislost počtu obyvatel na počtu pracovníků.

U Grafu č. 4 závislost rozlohy na počtu pracovníků není prokazatelná.

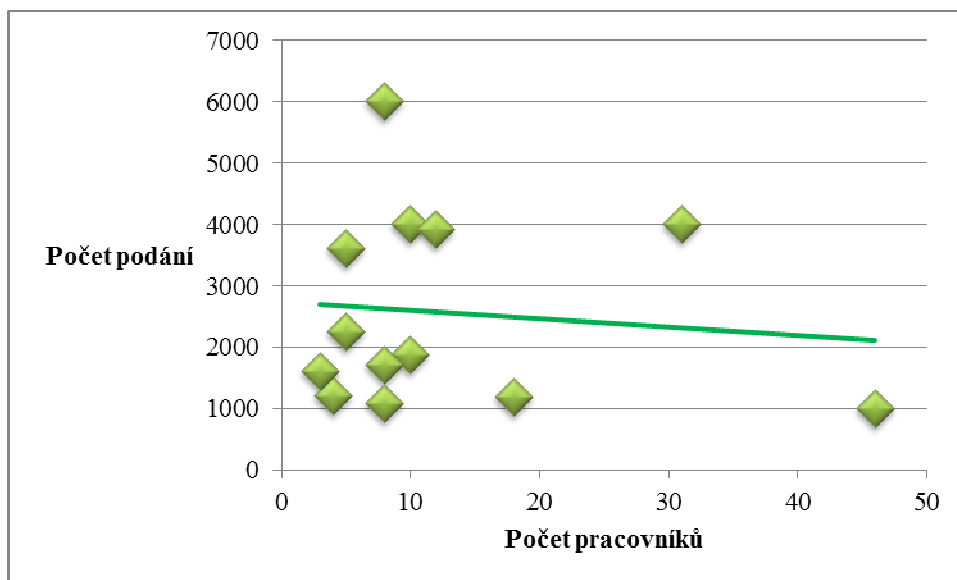
A Graf č. 5 závislost počtu podání na počtu pracovníků, možná poněkud překvapivě, zcela vyvrací.



Graf. č. 3. Závislost počtu pracovníků na rozloze (v ha)



Graf č. 4. Závislost počtu pracovníků na rozloze (v ha)



Graf. č. 5. Závislost počtu pracovníků na počtu podání

### 5.2.7 Korelace závislosti 2. fáze

I zde byla provedena korelace závislosti. Výsledek je pro obyvatelstvo 0,73, pro rozlohu 0,26 a pro počet podání – 0,11. Kritická hodnota pro 14 souborů dat, jež bylo možno použít, neboť pouze tolik správních obvodů poskytlo informace, (na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ ) je 0,5324. Platí tedy závislost, že čím menší počet hodnocených souborů, tím vyšší hodnota korelačního koeficientu potřebná k potvrzení závislosti.

Zatímco měření závislosti počtu obyvatel tuto hodnotu radikálně převyšují, a znovu tudíž potvrzuje směřodatnost závislosti, jak to ukazuje Graf č. 3 (a před ním Graf č. 1), hodnota pro vztah rozlohy a počtu pracovníků je nižší než korelační koeficient, viz Graf č. 4. Závislost zde tudíž prokázána nebyla.

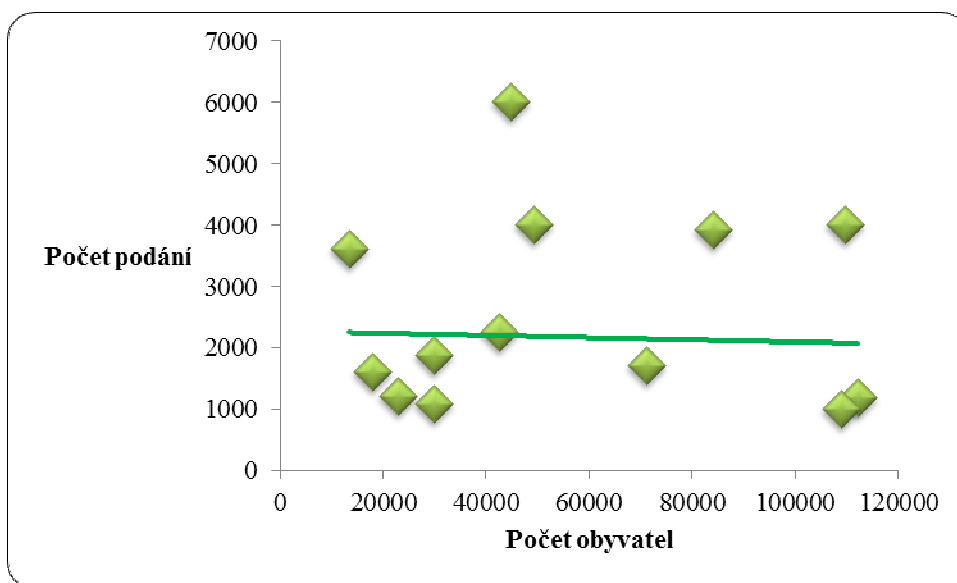
Z toho vyplývá, že v případě vztahu rozlohy a počtu pracovníků byla prokázána předpokládaná nesystematičnost a neefektivnost organizace.

Tuto pak zcela potvrzuje Graf. č. 5, kde je zjištěná hodnota – 0,11 a zcela tak vyvrací jakoukoli možnost závislosti, neboť kritická hodnota pro 13 souborů dat, jež byly k dispozici (na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ ) je 0,5529. Tím byly sice potvrzeny Hypotézy 2 a 3, přičemž Hypotéza 3 naprosto jednoznačně, ale současně také doloženo, že množství práce, jíž představuje počet podání (žádostí, podnětů apod. od obyvatel) nesouvisí s počtem pracovníků.

### 5.2.8 Závislost počtu obyvatel a počtu podání

Vzhledem k dosaženým výsledkům bylo nutno prověřit Závislost počtu obyvatel a počtu podání a potvrdit nebo vyvrátit tak předešlý výsledek, al sice, že i přesto, že existuje závislost počtu obyvatel na počtu pracovníků, neexistuje závislost počtu podání a počtu pracovníků.

Množství práce akceptované pro stanovení počtu pracovníků by se tak neodvíjela od počtu podání (žádostí, podnětů, stížností apod.) od obyvatel. To také potvrzuje Graf. č. 6, kde zjištěná hodnota je  $-0,011$ , zatímco kritická hodnota pro 13 souborů dat (na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ ) je  $0,5529$ , a znovu tak zcela vyvrací jakoukoli možnost závislosti.



Graf č. 6. Závislost počtu obyvatel na počtu podání

## 5.3. MALÉ MĚSTSKÉ ČÁSTI

### 5.3.1 Výkon ochrany životního prostředí malých MČ

Výkon ochrany životního prostředí malých městských částí je prováděn v přenesené působnosti (§ 3 a Přílohou č. 3, Statutu „se svěřují do přenesené působnosti všech městských částí nad rozsah stanovený zákonem“). Jde tedy o výkon státní správy. Ve většině případů je přidělen uvolněnému členu Rady, místostarostovi, starostovi, případně referentovi, který spadá pod něj. Málo která městská část má vlastní odbor či oddělení v rámci odboru jiného, jak ukazuje Tab. č. 2. To je v souvislosti s velikostí katastrálního území a množstvím finančních prostředků z rozpočtu zcela pochopitelné. Přesto však i zde mohou nastat a nečíslně nastávají problémy týkající se odborné způsobilosti k takovým úkonům. Pouze 25,7% městských částí má vysokoškolsky vzdělaného pracovníka.

Zde dochází ke smazávání rozdílu mezi výkonem přenesené a samostatné působnosti a jdou vykonávány stejným pracovníkem. Mezi úkony v samostatné působnosti městské části patří např. čistota veřejných prostranství, černé skládky, údržba zeleně, či výběr místních poplatků. Mezi úkony v přenesené působnosti pak patří např.: povolování kácení stromů, prozkoumání možného týrání zvířat, či odpadové hospodářství.

Tyto úkony stanoví Statut hl. m. Prahy ve své příloze jako činnosti „nad rozsah stanovený zákonem“. Seznam těchto činností pak může Hl. Město Praha touto vyhláškou upravit.

	Počet	Procento
Počet městských částí	57	-
Počet správních obvodů (velkých MČ)	22	-
Počet zbylých, hodnocených městských částí	35	100,0
MČ s odborem	5	14,3
MČ s oddělením	1	2,9
MČ s odborným zaměstnancem	11	31,4
Z toho s VŠ vzděláním	9	25,7
MČ bez odborného zaměstnance	16	45,7
Neuvedeno nic	2	5,7

Tab. č. 2. Tabulka odbornosti zaměstnanců malých městských částí.



### 5.3.2 Legislativní agenda městské části

Mezi úkony v přenesené a samostatné působnosti městské části patří (př. Praha - Suchdol):

- povolování kácení stromů - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- prozkoumání možného týrání zvířat zákon č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- odpadové hospodářství, čistota veřejných prostranství, černé skládky – zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech ve znění pozdějších předpisů
- údržba zeleně
- kontejnery na tříděný odpad, kontejnery na velkoobjemový odpad
- místní poplatky za užívání veřejného prostranství (stanovení místního poplatku za užívání veřejného prostranství, úlevy na poplatek - zákon č. 280/2009 Sb. o správě daní a poplatků, zákon č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška hl. m. Prahy č. 5/2011 Sb. o místním poplatku za užívání veřejného prostranství.)

To jsou však pouze činnosti vybrané a uváděné jedním z úřadů. Ve skutečnosti je těchto činností (v přenesené působnosti je vyjmenovává Statut hl. m. Prahy v příloze č. 3) mnohem více.

### 5.3.3 Počty zaměstnanců městských částí

První fáze výzkumu přináší výsledky počtu zaměstnanců organizačního uspořádání městských částí. Ze 35 tzv. malých městských částí dokonce 16 (45,7 %) nemá odborného zaměstnance. Práce na nich, pokud vůbec, je vykonávána samosprávou.

	Počet	Procento
Počet MČ	57	-
Počet správních obvodů	22	-
Počet hodnocených MČ	35	100,0
0 zaměstnanců	16	45,7
1 zaměstnanec	15	34,3
2 a více	2	5,7
Neuvedeno nic	2	5,7

Tab. č. 3. Počet odborných zaměstnanců malých městských částí.

#### **5.3.4 Korelační analýza u malých městských částí**

Dotazníkovým šetřením bylo zjištěno, že počty zaměstnanců u malých městských částí, tedy u oněch 19ti odpovědivších, se pohybují od 0 do 5 naprosto zjevně bez vztahu k počtu obyvatel (v rozmezí 750 – 10071), či rozloze (v rozmezí 247,5 – 1018,5 ha).

Obdobně jsou na tom městské části v případě počtů podání. Ty se pohybují mezi 10 (!) a 2500 ročně, i zde však naprosto jednoznačně bez vztahu k počtu obyvatel, rozloze, či počtu pracovníků.

Pro tento zjevný nesoulad nebylo nutné zde tuto analýzu uvádět.

Nízký počet odpovědí navíc neumožnil opravit či upřesnit původní data, proto je i nadále uvažováno v rámci parametrů výzkumu první fáze.

## 5.4. ODMÍTNUTÍ ODPOVĚDÍ

### 5.4.1 Dotazníková metoda a její výsledky

Ve druhé fázi výzkumu byla upřesněna data týkající se stavu odborů správních obvodů i městských částí. Byly jim rozeslány dotazníky s 12ti otázkami týkající se organizační složky, agendy, pracovníků i spokojenosti se současným stavem apod. Jako jeden z podstatnějších výsledků se jeví počty těch, kteří neodpověděli. Zatímco u správních obvodů neodpovědělo pouze 5 (resp. 6) z 22, z městských částí neodpovědělo 14 z 35 a tím, že 2 městské části odpověděly, ale nevedly žádná data, lze tedy počítat 16 těch, které neodpověděly.

MČ	Celkem	Odpovědělo	Neodpovědělo	Poskytlo údaje	Procento neodpověděly
Velké	22	17	5	16	22,7 (27,3)
Velké 1-10	10	10	0	10	0
Velké 1-15	15	13	2	12	13,3 (20)
Velké 11-15	5	3	2	2	40 (60)
Velké 16-22	7	4	3	4	42,9
Malé	35	21	14	19	40 (45,7)

Tab. č. 4. Stav odpovědí na dotazníky

Tento výsledek je více než zajímavý, pokud se podíváme na procenta a rozdělíme správní obvody po časových etapách jejich vzniku. Zatímco nejstarší správní obvody 1-10 odpovídají ve sta procentech, odbory Prah 1-15, resp. odbory novější 11-15 a nejnovější 16-22 zřízené v roce 2001 vykazují podobné výsledky odpovědí jako malé městské části, které však potvrzují výsledek předchozího výzkumu, přičemž 16 z 35 nemá odborného zaměstnance a stejný počet neodpověděl. Ačkoli se nejedná ve všech případech o stejné městské části, výsledek má svou vypovídací hodnotu.

Otázkou, proč však neodpověděly správní obvody, se ještě budeme zabývat. V tuto chvíli ale naše srovnání nabádá obezřetnosti vůči činnosti, či lépe nečinnosti novějších správních obvodů.

#### 5.4.2 Homogenní skupiny

Statistická významnost rozdílů mezi podíly nezodpovězených otázek byla ověřena pomocí metody mnohonásobného porovnání parametrů  $p$  binomických rozdělení. Rozdíl mezi podílem nezodpovězených otázek u  $i$ -té a  $j$ -té skupiny se pokládá za statisticky významný, pokud

$$|\arcsin \sqrt{x_i} - \arcsin \sqrt{x_j}| \geq \sqrt{\frac{1}{8} \left( \frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)} q_{k, \infty}(\alpha),$$

kde  $x_i$  a  $x_j$  jsou podíly nezodpovězených otázek u  $i$ -té a  $j$ -té skupiny,  $n_i$  a  $n_j$  jsou počty dotazů u  $i$ -té a  $j$ -té skupiny,  $k$  je počet porovnávaných skupin a  $q_{k, \infty}(\alpha)$  je kritická hodnota studentizovaného rozpětí (Anděl, 2007). Výsledky jsou prezentovány v tabulkách č. 5 a 6 formou homogenních skupin.

Po seřazení podle procentuálních hodnot proměnné bylo zjištěno, že v případě počtu odpovědí u městských částí se výrazně odlišuje skupina Prah 1-10, ostatní jsou nerozlišitelné. Výsledek Prah 1-10 je však výrazně lepší než u Prah 16-22, Prah11-15 a malých městských částí. Viz Tab. č. 5.

Bylo však také nutno zohlednit, že ne všechny části Prahy, které odpověděly, současně také poskytly informace. Proto bylo totéž mnohonásobné porovnání parametrů  $p$  binomických rozdělení prezentované formou homogenních skupin provedeno i pro městské části, které informace poskytly. Zde je pak výsledek v zásadě stejný jako u shora uvedeného měření: výrazně se odlišuje skupina Prah 1-10, ostatní jsou nerozlišitelné. Výsledek Prah 1-10 je však výrazně lepší než u Prah 16-22, Prah11-15 a malých městských částí. Viz Tab. č. 6.

MČ	Poměr	Skupina 1.	Skupina 2.
Velké 16-22	0,571	X	
Velké 11-15	0,6	X	
Malé	0,6	X	
Velké	0,773	X	X
Velké 1-15	0,867	X	X
Velké 1-10	1		X

Tab. č. 5. Odpovědivší městské části

MČ	Poměr	Skupina 1.	Skupina 2.
Velké 16-22	0,286	X	
Velké 11-15	0,4	X	
Malé	0,543	X	
Velké	0,773	X	X
Velké 1-15	0,8	X	X
Velké 1-10	1		X

Tab. č. 6. Městské části poskytnuvší informace

## 6. DISKUSE

Výsledkem analýzy současného stavu je neutěšený stav organizace odborů životního prostředí správních obvodů, a především pak městských částí. Konkrétními zjištěnými problémy veřejné správy jsou např.: riziko ovlivňování státní správy samosprávou, odůvodňované nedostatečným přerozdělováním prostředků na výkon přenesené státní správy a dotování ze strany samosprávy, výkon obou správ jedním odborem a mnohdy i jedním pracovníkem, v krajním případě zastupitelem, nedostatečná odbornost pracovníků či jejich existence na nižších úrovních veřejné správy vůbec, zhoršující se pokračující dekoncentrací veřejné správy s neustálým přenosem působnosti na nižší stupně veřejné správy a de facto i do kompetence samosprávy, svévolné „rozšiřování“ na troj i vícekolejnost, neefektivní využívání veřejných prostředků s tím přímo související, a dnes již prakticky nekontrolovatelná a neregulovatelná moc samosprávy s její „kvalitou“, nebo časté zneužívání fikce negativního rozhodnutí dle zákona o svobodném přístupu k informacím... apod.

Dochází tak k ověření předpokladu nesouladu, nejednotnosti struktury odborů, jejich neprůhlednost, kvalifikace pracovníků, jejich počtu, či jejich samotná existence, ale také samotný výkon státní správy ochrany životního prostředí.

Ojedinelé není odmítání spolupráce a neposkytování informací z oslovených úřadů.

Z toho také vyplývá potřeba vytvoření a navržení teoretického modelu optimální struktury odboru, který by mohl z praktického hlediska pomoci zvýšení efektivity výkonu státní správy ochrany životního prostředí v Praze.

## **6.1. PROBLEMATIKA SOUČASNÉHO STAVU**

### **6.1.1 Problematika současného stavu dělení státní správy ochrany životního prostředí**

V řízení ochrany životního prostředí v obcích není stále ještě dostatek zkušeností a některé příznivé výsledky pramení z mimořádně velkého zájmu některých čelních představitelů obcí, eventuálně tlaku veřejnosti na provedení konkrétních opatření k řešení ochrany životního prostředí. Rozhodujícím zdrojem k financování opatření k ochraně životního prostředí na úrovni obcí a měst jsou obecní rozpočty, které se postupně osamostatňují a stabilizují po zásadních změnách v průběhu transformace ekonomiky. Klíčovým momentem uplatňování environmentální politiky je stanovení priorit vycházejících ze znalosti místních poměrů a odborných expertiz prokazujících objektivní stav životního prostředí v dané lokalitě (Hájek, 2002).

### **6.1.2 Problematika správních obvodů**

Zde tak dochází ke strukturálním rozdílům mezi jednotlivými správními obvody bez ohledu na to, zda je či není členěn na jednotlivá oddělení. Tyto rozdíly však mohou být příčinou dalších problémů v samotné činnosti ochrany životního prostředí. Bylo proto nutno sebrat, utřídit a analyzovat data jednotlivých pražských odborů a vytvořit pokud možno optimální model obecnějšího charakteru.

Navíc právě na této úrovni dochází k největšímu tření způsobenému současným systémem dvojkolejnosti státní správy v Praze. Ačkoli pracovník vykonává státní správu v přenesené působnosti, je zaměstnancem Radnice, jíž fakticky vede starosta, tedy nejvyšší představitel samosprávy. Přestože správní obvody a městské části dostávají dotace na výkon přenesené státní správy, vzhledem ke způsobu přepočtu, kde hrál markantní roli počet obyvatel, získané prostředky ne vždy pokryjí náklady spojené s prací a existencí úřednického aparátu daného obvodu. Výkon státní správy je tak mnohdy hrazen z rozpočtu radnice a tedy peněz původně samosprávných. Proto by bylo třeba prověřit výši finančních prostředků získávaných jako příspěvek na státní správu a skutečného krytí. Další otázkou by měla být efektivita práce a počet pracovníků. Ty pak v přenesené působnosti podléhají kontrolám a auditům ze strany Magistrátu Hl. m. Prahy jakožto metodického orgánu, stejně jako v samostatné Ministerstvu vnitra.

K podobnému závěru dochází Horzinková (2014a): „...soudy poměrně často vykládají sporná ustanovení jednotlivých zvláštních zákonů, které samospráva aplikuje při výkonu své přenesené působnosti. Nedokonalá právní úprava mnohdy ani nepočítá s tím, že

i samospráva by takovéto právní předpisy mohla porušovat. V praxi je pak třeba složitě zjišťovat, kdo může obec např. dozorovat a provádět kontrolu. Porušením právní normy by mohla obec dostat vysokou pokutu, a proto nadřízený správní orgán raději dospěje k závěru, že zákon porušen nebyl. Není ani neobvyklé, že výkladem právní normy dojdeme k závěru, že by musel orgán samosprávy ukládat pokuty sám sobě.“

### **6.1.3 Problematika výkonu státní správy malými městskými částmi**

Na této úrovni již můžeme jen s nadsázkou mluvit o výkonu státní správy, neboť je plně, a dlužno dodat, že zcela nelogicky svěřen samosprávě. Tím ale mizí možnost kontroly a samotné ochrany. Navíc zájmy samosprávy jdou nezřídka proti zájmům a zásadám státní správy a ochrany životního prostředí. Bylo by tudíž zapotřebí porovnat jednotlivé městské části, formu výkonu přenesené působnosti v oblasti ochrany životního prostředí, počet a kvalifikaci pracovníků a v konečně možná i zvážit možnost nutnosti výkonu ochrany životního prostředí za daných podmínek na této úrovni municipalit.

Zcela zjevným problémem je kvalita a úroveň odbornosti pracovníků ochrany životního prostředí. V současné době se po celé ČR ustálil trend, který jako základní podmínku přijetí účastníka výběrového řízení do pozice referenta (nejen odboru životního prostředí) stanoví vysokoškolské vzdělání. To by mělo zaručit alespoň základní znalost oboru. I proto bylo toto hledisko použito při výzkumu efektivity státní správy ochrany životního prostředí pro tuto práci, viz Tab. č. 2. Pracovníci sice procházejí školeními, vykonávají zkoušky zvláštní odborné způsobilosti z jednotlivých zákonů, avšak v praxi k tomu zaměstnavatel nemusí vždy přistoupit. I proto zůstává vysokoškolské vzdělání v oboru základním předpokladem správné a nestranné práce v ochraně životního prostředí. Zde je tedy opět patrná značná různorodost organizační struktury. (Lípa, Hájek, 2014)

### **6.1.4 Neutěšený stav malých městských částí**

Tab. č. 2 jednoznačně dokládá, že 65,7 % (23 z 35) malých městských částí prokazatelně nedokáže uspokojivě a kvalifikovaně vykonávat státní správu ochrany životního prostředí. Zde je tedy patrná značná různorodost organizační struktury na jedné straně, ale současně také zcela neutěšený stav z hlediska kvalifikace pracovníků. Zatímco na větších úřadech jako například v Čakovicích existuje přímo odbor životního prostředí (ač spojený s odborem majetku), jinde odborný zaměstnanec zcela chybí a jeho práce je vykonávána buď sekretariátem, pakliže jej úřad má, či přímo uvolněným členem zastupitelstva, či



starostou. Zde však vzniká naprosto zjevný střet zájmů, který může ovlivňovat kvalitu i samo rozhodování a státní správu ochrany životního prostředí. To dokládá Tab. č. 3.

### **6.1.5 Nečinnost při dotazníkovém šetření**

Zajímavou otázkou, jak již bylo naznačeno ve výsledcích, je důvod nečinnosti správních obvodů a městských částí v souvislosti s naším výzkumem. Připomeňme, že dotazníky záměrně nebyly označeny jako žádosti o podání informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, ač jejich podoba takové žádosti odpovídala. Bylo tak učiněno z důvodu očekávané možnosti nečinnosti a nutnosti neovlivňovat výsledky zákonným tlakem. Dále vzpomeňme podobného výsledku v nečinnosti novějších správních obvodů 11-15, 16-22 a malých městských částí. I tyto výsledky byly konzultovány s vybranými úřady. Na základě těchto upřesnění, jež ovšem potvrzují teze o nejednotnosti přístupu, nesystematičnosti a těžko proveditelné kontrole lze odvodit několik možností, proč k takové nečinnosti došlo:

- neznají význam práva občana na informace o činnosti veřejné správy
- mají co skrývat
- osobní přístup pověřeného zaměstnance
- absolutní nečinnost je u nich častá a záměrná ve všech případech
- agendu nikdo nevykonává, nemají odborného zaměstnance, apod.

Obce si navíc dle Horzinkové (2014a) často právo vykládají ve svůj prospěch, a následně buď úmyslně, nebo z neznalosti poškozují občany, neboť si jsou vědomy toho, že vymahatelnost práva je v této oblasti více než problematická.

Konkrétní případ sice nelze rozlišit, ale vysoké procento nečinnosti je jistě více než alarmující. V každém případě je to ukázka neefektivního výkonu veřejné správy. Ten může ovšem nejen vypovídat o kvalitě a efektivitě práce příslušného úřadu, ale také vést v budoucnu k zásadnějším řešením situace.

### **6.1.6 Dostupnost úřadu**

V září roku 2011 primátor hlavního města Prahy vyzval starosty městských částí, aby v termínu do 31. 10. 2011 zaslali své podněty k zefektivnění řízení města. Následovala schůzka a jednání s primátorem. Zástupci městských částí shodně pochopili, že jde o snahu redukce jejich počtu a reagovali zpracováním podnětů v duchu posílení pravomocí úřadů

především malých městských částí, což by dle nich zjednodušilo a zrychlilo jednání občanů s úřady.

Byla tak předložena, dle našeho názoru zásadní námitka kontaktu občana s úřadem a jeho dostupnosti. (Lípa, Hájek, 2014)

Avšak radní Manhart přiznal, že redukce městských částí byla součástí koaliční smlouvy (Boříková, 2012).

Jelikož je redukce městských částí jediným doposud navrhovaným řešením, s nějakou jeho podobou lze do budoucna počítat např. v rámci předpokladu plánovaných úspor, který řešení zachování stávajícího počtu a struktury městských částí nesplňuje. Nemusí se však nezbytně nutně jednat o redukci malých městských částí, které budou, jak ukazuje současný vývoj jednání, argumentovat právem na samosprávu. To je však do značné míry naprosto lichý argument, neboť územní i funkční uspořádání Prahy do městských částí je podmíněno výnosem a formulací zákona o Hl. m. Praze a Statutem Hl. m. Prahy, který identifikuje rozdělení Prahy na jednotlivé městské části.

Základní kategorizace argumentů proti slučování municipalit vychází z práce Swianiewiczze (2010). Ten kategorizoval nejčastější argumenty proti slučování municipalit následovně:

- dostupnost místní správy
- identita místní komunity
- strach z podprezentovanosti
- nové konflikty v nově vytvořených municipalitách

Nejčastěji zmiňovaný konkrétní argument proti slučování municipalit však obhajuje dle Aliho, Macharta a Vimmra (2012) myšlenku, která tvrdí, že v malých municipalitách lépe fungují osobní vztahy a místní komunita je více soudržná. S tím lze zajisté souhlasit. Je zde ovšem určující právě ona velikost, která v našich podmínkách nemusí být relevantní.

Jediným pádným argumentem tak zůstane právě „kontakt občana s úřadem“, jež je ovšem snadno řešitelný formou detašovaných pracovišť a uzpůsobení dopravní sítě.

### **6.1.7 Ovlivňování výkonu státní správy samosprávou**

Velkým a dnes již dostatečně medializovaným problémem je shora zmíněné ovlivňování výkonu státní správy samosprávou. Nemusí se nutně jednat pouze o tolik skloňovanou korupci, ale připomeňme například nedostatečnou odbornost pracovníků městských částí, obzvláště tam, kde úplně chybí a je vykonávána zástupci samosprávy, či lobbying

stavebních, investičních a dalších společností, osobní zájmy samosprávy či protekcionismus vůči zaměstnancům.

Obzvláště v malých obcích je mnohem větší nebezpečí nekontrolovatelného působení místních klik, klientelismu apod. Jsou zde však i silné protiargumenty, jež se soustřeďují především kolem lokální identity a problematiky reprezentace zájmů a přístupu k samosprávě periferních částí sloučených municipalit (Ali, Machart, Vimmr, 2012). Ty by však v případě Prahy mít vliv neměly.

Na příkladu malých městských částí jsme viděli znepokojující skutečnost spočívající v nekvalifikovanosti pracovníků ochrany životního prostředí na nejnižší úrovni (tedy v samostatné působnosti). Problémem současné zastupitelské demokracie municipalit je ovšem také nekvalifikovanost a nedostatečné vzdělání zvolených zástupců. To pak přímo ovlivňuje rozhodování o ochraně životního prostředí právě tam, kde chybí odborní pracovníci a výkon státní správy je de facto prováděn samosprávou. V tom spočívá i nedokonalost samotné současné dvojkolejnosti veřejné správy i samotné zastupitelské demokracie. Občané totiž nevolí podle odbornosti a zkušenosti, a tak mohou zvolit nedostatečně vzdělané či fundované zástupce. Samotná povolební jednání pak probíhají podle známých nikoli společenských, ale biologických pravidel zákonem silnějšího – tedy ve smyslu silnějšího „hlasu“ či lépe křiku, a ten, kdo nejvíce křičí, zpravidla nepatří k vyšší inteligenci národa. To ostatně dokládají sami politici, když o svém prostředí mluví jako o „prostředí žraloků“. Všimněme si, že mluví o žralocích – dravých a žravých – ve smyslu „urvi, co můžeš“, nikoli např. o delfínech a jejich chytrosti. Právě tyto „žraloci“ obsazují klíčové pozice a mají zásadní vliv na rozhodování veřejné správy.

Podobný problém nastává i u správních obvodů, ale tam, kde má správní obvod více městských částí, je snáze rozeznatelný a řešitelný. Nicméně i tak by se změny měly týkat i tohoto stupně řízení ochrany životního prostředí především z hlediska vytvoření jednotné, dobře kontrolovatelné organizační struktury. (Lípa, Hájek, 2014)

Dalším problémem organizace ochrany životního prostředí v Praze je fakt, že na mnohých úřadech vykonává jeden odbor a mnohde i jeden pracovník současně státní správu i samosprávu. Jelikož je pak samospráva v hlavním zájmu jeho zaměstnavatele – tedy vedení radnice, může docházet k ovlivňování státní správy již na pozici tohoto pracovníka. Potvrzení nacházíme opět u Horzinkové (2014a): „Orgány obce mnohdy nejen, že neví, kdy se jedná o přenesenou nebo samostatnou působnost, ale často ani nemají představu o tom, že jedná protiprávně. Ochrana proti jejich rozhodnutím je pak velmi problematická

právě s ohledem na silné právní zakotvení samosprávy v Ústavě. Povinnosti vyplývající pro orgány územní samosprávy z výše uvedených zákonů, jsou pouze deklaratorním vymezením jejich povinností, kdy se spíše jedná o odpovědnost politickou. Občané v mnoha případech ani nemají představu, jakým způsobem se bránit proti jejich nečinnosti, nesprávnému úřednímu postupu nebo nezákonnému rozhodnutí a těchto případů stále přibývá. Velmi často je také porušován např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť v malých obcích, kde starosta obce, který je odpovědný za poskytování informací o činnosti obce, informace poskytnout nechce a nezbývá, než se obrátit na soud.“

Naprosto zmatečnou organizaci dokládá také Damohorský (2010) a odkazuje proto přímo na platnou legislativu: „V současné době je vzhledem k častým změnám velmi složité a náročné se plně orientovat v kompetencích a pravomocích jednotlivých orgánů veřejné správy v Praze. Je proto nezbytné vycházet vždy důsledně z úplných a platných znění jednotlivých zákonů.“

Podobně kritický názor vůči organizačnímu uspořádání ochrany životního prostředí v Praze uplatňuje prof. Damohorský i na jiných místech svých textů. Tím také potvrzuje závěry disertační práce.

#### **6.1.8 Silná pozice starostů**

Důležitou roli zde hraje také funkce starosty. Ta byla v Praze tradičně velice silná, obzvláště do doby vlády ODS a jejich koalic ve volebních obdobích 2002-2006, a více pak 2006-2010 a 2010-2014. Ačkoli jejich silná pozice nemusí být vždy na škodu, v některých případech, jak dokládá Horzinková (2014b), může mít při rozhodování veřejné správy i vliv negativní: „V mnoha případech se starostové snaží zbavit své odpovědnosti a raději nic nerozhodnou, aby nenesli žádnou odpovědnost. V konečné podobě je pak velmi problematické se proti jednání starosty jakýmkoliv způsobem bránit, neboť není proti čemu. Je sice možné použít institut nečinnosti, ale ten pouze v oblasti přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti v podstatě, pokud starosta nechce, není síly, která by ho donutila, aby o věci rozhodl. Bylo by tedy více než žádoucí, aby uvedené otázky byly upraveny alespoň rámcově, popř. byla zajištěna lepší obrana občanů proti nezákonnému nebo protiprávnímu jednání starosty.“

### 6.1.9 Další rizika veřejné správy

K podobným závěrům dochází také Oliva (2005), kdy poukazuje na další rizika: „Státní správa zajišťuje kontrolu dodržování zákonů a vydává k nim prováděcí předpisy (vyhlášky), které nevyžadují většinového schválení. Jsou koncipovány více technicky než zákony, přesto nemůže být zanedbáváno politické zvažování. Vyhlášky a nařízení se tudíž často připravují za spoluúčasti zájmových skupin. Riziko fungování státní správy spočívá v tom, že může dojít k propojení státní byrokracie s její klientelou. Odborná byrokracie se stane advokátem své klientely, místo aby zabezpečovala veřejný zájem proti zájmům odborným. To souvisí s tím, že byrokracie může nejčastěji očekávat podporu od své klientely, veřejnost je naproti tomu nejednotná.“

Je však nutno upozornit, že se zde mluví o vyšších stupních veřejné správy. Na nižších stupních, tedy územně samosprávných celcích – obcích a krajích – by se toto riziko týkalo samosprávy, a to z toho důvodu, že výše zmíněné správní akty – obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo obce nebo kraje v samostatné působnosti a nařízení vydává v přenesené působnosti rada obce nebo kraje (s výjimkou případu, kdy obec nemá radu a její působnost vykonává starosta, pak je vydává zastupitelstvo). Zvláštní postavení má v tomto Praha, kde radám městských částí nepřísluší vydávat nařízení a tuto činnost vykonává Rada Hlavního města Prahy.

Na těchto stupních vzniká stejné riziko, jaké popisuje Oliva (2005), ze strany samosprávy. Navíc, na této úrovni veřejné správy probíhá většina činností na úrovni nikoli zmíněných abstraktních, neboli normativních správních aktů, ale konkrétních – individuálních správních aktů, tedy rozhodnutí, jak bylo ukázáno v kapitole Literární rešerše. Tyto akty pak jsou vydávány mnohem častěji, doslova dennodenně. Ačkoli jsou jejich adresáty striktně určeni jednotlivci nebo skupina jednotlivců a nemají tudíž obecnou platnost pro širší populaci, nelze říci, že by byly méně důležité. Vzhledem k jejich množství a úrovni veřejné správy, na níž jsou vydávány, jsou mnohem obtížněji kontrolovatelné. A právě tento jejich aspekt, ač existují mechanismy metodické kontroly ze strany nadřízeného orgánu státní správy, případně Ministerstva vnitra u samosprávy, z nich činí stejně, a dost možná ještě více, rizikové než Olivou zmíněné ovlivňování veřejných zájmů zájmy odbornými.

### **6.1.10 Problematika dvojkolejnosti veřejné správy**

V průběhu výzkumu i na stránkách této práce jsme často naráželi na zmínky, tvrzení, upozorňování a riziko nefunkčnosti dvojkolejnosti veřejné správy. Ta byla ukazována nejen na rizicích v ovlivňování rozhodovacího procesu, ale také na nesystematické, nepřehledné a těžko kontrolovatelné struktuře organizace.

Podle Vedrala (2005) by nad samostatnou působností územního samosprávného celku neměla z hlediska rozsahu převládat působnost přenesená, jakkoliv orgánům územní samosprávy může být svěřen výkon státní správy, stanoví-li tak zákon (dle čl. 105 Ústavy), a dále, že by zákonná úprava upravující výkon samostatné působnosti neměla stanovit takové podmínky, které by územní samosprávu stavěly fakticky do podřízenosti státní moci, resp. nulovaly prostor pro samostatné rozhodování o veřejných záležitostech.

Avšak stejně tak by nemělo docházet k opaku, tedy podřízenosti státní správy samosprávě! Je proto nezbytné koordinovat rozhodovací proces ve sféře státní správy a samosprávy za účelem dosažení zákonem vytyčeného cíle pro veřejnou správu. Nelze chápat rozhodování samosprávných orgánů jako vytržené z tohoto rámce a stejně tak i rozhodování státní správy nemůže být optimální bez ohraničení, a tedy konkrétních znalostí následků rozhodování pro oblast samosprávy. Typickým příkladem určité disharmonie při výkonu veřejné správy je úsek hospodaření s odpady, kde zejména jde o to, že nestačí delegovat pravomoci na obec bez zvážení příslušných dopadů na její finanční hospodaření a objektivní možnost řešení problému. (Polián, 2000)

Podle Poliána (2000) je „jednou z cest, jak napomoci tvorbou právních předpisů optimalizaci rozhodování ve veřejné správě je právě ten postup, kdy v příslušném zákoně dojde jmenovitě k rozlišení státní správy a samosprávy v příslušném oboru.“

Právo na samosprávu zaručené Ústavou považujeme, a nutno dodat, že právem, za jeden z hlavních výdobytků současné demokracie. Ale i v této oblasti dochází k vývoji, který, jak ostatně ukazují tyto stránky, skýtá určitá rizika. Množí se případy porušování právních předpisů ze strany samosprávy a spolu s tím i hlasy o přiměřenou formu regulace vlivu samosprávy. Dochází k prolínání státní správy a samosprávy a vzájemnému negativnímu ovlivňování. V třetí fázi našeho výzkumu jsme v této otázce dostali naprosto jednoznačnou, stoprocentní odpověď, v níž se shodli všichni respondenti (jak z řad zaměstnanců odborů životního prostředí, tak i vedoucí odborů). Zcela jednoznačně je preferováno důsledné oddělení státní správy a samosprávy. To lze učinit mnoha způsoby. Jmenujme alespoň některé:

1. rozdělení obou správ do samostatných odborů.

2. rozdělení do samostatných oddělení v rámci odboru.

A konečně 3. možnost, která je sice značně radikální, mohla by přinést nejvyšší účinek: obnovení zrušených okresních úřadů, které vykonávaly pouze státní správu. Nebyl by to krok vzad. Vzpomeňme např. návrat ke starším podobám odborů na Magistrátě hl. m. Prahy. Samospráva by zůstala zachována, ale byla by striktně oddělena nejen podřízeností, ale i místem. Tím by se riziko ovlivňování zmírnilo, vyřešilo by se také financování, které by konečně muselo být nutně plně hrazeno ze strany státu. Takový úřad na způsob referátu životního prostředí by měl v optimálním případě fungovat při Magistrátu hl. m. Prahy, který má dostatek kvalifikované pracovní síly.

Avšak i v otázkách financování výkonu přenesené působnosti není současná právní úprava zcela zřetelná, jak dokládá Vedral (2005) a jak bylo naznačeno v textu této práce. Vedral (2005) pokračuje: Nedostatečné financování výkonu státní správy v přenesené působnosti ohrožuje samotnou existenci funkční územní samosprávy. Zásady vyjádřené Ústavou i Chartou by tak byly porušeny.

Problém je ovšem v tom, že ve sledovaném období řada správních obvodů výkon státní správy, její přenesenou působnost, dotovala ze samosprávy...

### **6.1.11 Absence strategických plánů rozvoje**

Další vadou příznačnou pro městské prostředí Hl. m. Prahy je to, že jednotlivé městské části v naprosté většině případů postrádají existenci jednotných a vlastně i vůbec strategických plánů rozvoje. Charakteristickým rysem strategických plánů rozpracovaných na úrovni obcí a regionů je skutečnost, že strategické plány by měly přesahovat volební období zastupitelstev obcí a regionů, které v Evropě většinou činí čtyři roky. Tento přístup je potřebný pro to, aby se na uskutečňování strategických plánů, které jsou dlouhodobější povahy, podílelo více vítězných politických reprezentací. (Lacina, 2003)

Dalšími jejich příznačnými faktory jsou skutečnosti, že musí být:

- Dobře měřitelné, tj. ověřitelné,
- Reálné a tím současně motivující,
- Náročné, avšak dosažitelné, což zabezpečuje motivovanost jedinců, kteří se na jejich uskutečňování podílejí,
- Srozumitelné nejen pro všechny sféry, přímo realizující strategické plány, nýbrž i pro ostatní zainteresované partnery, pro podnikatele a ostatní občany.

- Hierarchické, tak, aby cíle na nižší úrovni přispívaly k realizaci celkových cílů,
- Kvantitativní ve všech případech, kdy je to možné (čímž se dají vytvářet zřetelné záchytné body).

Vzhledem ke skutečnosti, že strategické plánování je založené především na stanovování strategických cílů, jeho důležitou součástí je analýza vnějšího a vnitřního prostředí, v němž se cíle mají uskutečnit. Jedná se přirozeně o aktivity, které patří prioritě do marketingu. Součástí marketingových aktivit jsou i situační analýzy umožňující stanovení kritických faktorů, volba strategií a jejich vyhodnocování zpracování implementačního plánu, tj. přístupy patřící do managementu a marketingu. (Lacina, 2003)

Základním strategickým plánem některých našich regionů a obcí je tzv. stabilizační scénář. Je programově orientován na podporu rozvojových aktivit, zvláště z pohledu pólů a os ekonomického rozvoje neintegrováných, hospodářsky marginálních nebo postižených subregionálních center. Aplikoval se hlavně v Moravskoslezském a Ústeckém kraji a v kraji Vysočina. Jeho charakteristickým rysem je dle Laciny (2003) dosti opatrný pozvolný přístup, jehož cílem je perspektivní posilování konkurenční pozice regionu cestou systematického potlačování jeho slabých stránek. Preferují se hlavně kooperační vazby se silnějšími centry a v cestovním ruchu a rekreaci (často s vládními finančními intervencemi).

V pražském prostředí městských částí a správních obvodů většinou zcela chybí. Někde jsou dokonce veřejně odmítány.

#### **6.1.12 Veřejná správa a management**

Ve sledovaném období se do popředí vedení radnic v Praze dostává management. Byla zde snaha řídit úřad jako soukromou firmu. To bylo dáno především vysokým počtem radních z podnikatelské sféry v menší míře pak trendem využívání managementu ve veřejné správě.

Veřejná správa je fenomén, který se nevyznačuje toliko řídicími činnostmi, zatímco management ano, neboť jej lze označit jako aktivity spojené s řízením. Platí to zejména o efektivním řízení činnosti i organizací veřejné správy a o metodách s tím souvisejících. Management (new management, public management) ve veřejné správě se často vymezuje jako „řízení ve veřejné správě“, nikoli jako veřejná správa vůbec. (Hendrych, 2007)



Management má svůj původ v podnikové soukromé sféře. Proto také tento způsob řízení nutně přináší do veřejné správy jiné metody a techniky které se však nemusí vždy slučovat s tradičními představami o veřejné správě a její právní reglementací. Zavádění manažerských praktik do veřejné správy je spojováno s reformou a modernizací veřejné správy, zejména za účelem zvýšení efektivnosti, i hospodárnosti a odbyrokratizování veřejné správy. Jde o to vymezit managementu jeho místo ve veřejné správě, a tím otevřít cestu k tomu, aby správní úřady i orgány samosprávy měly další, popř. lepší nástroje k uskutečňování svých cílů a volnější ruce k efektivnímu plnění úkolů při plném zachování odpovědnosti za jejich plnění. (Hendrych, 2007)

To může být ovšem problematické právě proto, že mnohé samosprávy strategické plány rozvoje nemají či přímo odmítají. Těžko pak můžeme hovořit o efektivnějším uskutečňování cílů, pokud nebyly stanoveny.

Hendrych (2007) vyjadřuje ještě naději, že management může napomoci k „dobré správě“ (Good Governance) jako procesu vládnutí a jeho kontrole a participaci občanů na tomto procesu než vládě či správě samotné.

Z řízených hovorů od většiny respondentů však vyplývá, že tato nová forma vedení nebyla pro zaměstnance motivující, ale právě naopak. Z té doby sice známe tzv. otevřené radnice, které byly a jsou vstřícnějším občanům, ale také tzv. openspace-y, jež zhoršily pracovní podmínky, a dá se předpokládat, že i efektivitu výkonu. Přesto je nutno konstatovat, jak ukazuje např. kapitola o manažerském rozhodování, že přiměřené metody managementu jsou v reformě veřejné správy dobře využitelné.

### **6.1.13 Nezbytné a zbytné agendy**

Další otázkou je samotný výkon státní správy a jeho obsah. Vzhledem k existujícím formám struktur jednotlivých úřadů je patrné, že jsou pracovníci jednoho odboru nuceni vykonávat současně státní správu i samosprávu. Tím je ovšem výkon státní správy mnohde podřizován potřebám samosprávy, neboť právě samospráva vede (a platí) zaměstnance úřadů.

Obdobným problémem je přebujelost administrativy státní správy. Jsou zařazovány činnosti, které by měly práci zjednodušit, ale působí pravým opakem a navyšují práci a čas na její výkon. Typickým příkladem může být spisová služba, která tak působí vlivem neustálých změn a častých aktualizací programů. Podobně je tomu u celé řady evidenčních programů. Jiným hlediskem může být otázka, zda je skutečně veškerá činnost nezbytná.

Jako příklad lze uvést poslední aktualizaci prováděcí vyhlášky o ochraně dřevin k zákonu č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, která zrušila povinnost žádat o rozhodnutí o kácení stromů mimo veřejná prostranství, tedy na soukromých, uzavřených prostorech. Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení provádí ustanovení § 8 odst. 3 a 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ze samotných evidenčních programů je tomu podobně např. u EVI 8 program pro hlášení nakládání s nebezpečnými odpady (které, na rozdíl od ročních hlášení) nejsou prakticky kontrolovatelné a vyžadují odbornou pracovní sílu na plný pracovní poměr. Obdobných sporných výkonů je celá řada. Proto by měly být přehodnoceny všechny agendy, jejich náplně, nalezeny a vypuštěny ony zbytné, případně převedeny na vyšší úroveň s dostatkem odborných pracovních sil. Tím by bylo současně zamezeno svévolné vypouštění důležitých úkonů ze strany vykonavatelů státní správy. (Lípa, Hájek, 2014)

To, že by to bylo nejen možné, ale i reálné, dokumentuje fakt, že k podobnému přesunu již v minulosti došlo. Jednalo se o oblast ochrany ovzduší, kdy byly kompetence městských částí v oblasti malých zdrojů znečištění ovzduší převedeny Statutem na správní obvody.

#### **6.1.14 Efektivita výkonu práce**

Výzkum druhé fáze ukazuje vztah k podáním. Nezávislost počtu pracovníků a obyvatel na podání ukazuje tři možné příčiny. První z nich vypovídá o tom, že počet pracovníků je skutečně určován pouze počtem obyvatel, bez ohledu množství práce vykonávané jedním pracovníkem, což by ovšem bylo pravděpodobné i vzhledem k tomu, že příspěvek na výkon přenesené státní správy (a neustále se měnící metodika jeho výpočtu) byl v minulosti ovlivněn právě počtem obyvatel a oceněním funkčního místa. Druhá hovoří o tom, že podstatná část práce nespočívá v podání od občanů, ale v činnostech ex offio, tedy z podnětu úřadu na základě právních předpisů. Taková práce by se pak musela ve většinovém měřítku skládat z činnosti kontrolní, exekučně sankční apod. Třetí variantou je kombinace obou možností. Avšak z výsledků našeho výzkumu není možné určit přesnou příčinu, tedy variantu, k tomu by bylo nutno udělat podrobný audit jednotlivých odborů, jejich pracovních činností a norem práce jednotlivých pracovníků, což ovšem není v současnosti schopen ani nadřízený (metodický) orgán, právě pro nesourodost a neporovnatelnost odborů vzhledem k jejich rozmanitosti.

Problematika vztahu počtu obyvatel a počtu podání je pak ještě mnohem složitější vzhledem k tomu, že jednotlivé malé městské části vnímají termín „podání“ zcela odlišně

a navíc s největší pravděpodobností, jak ukazují výsledky této práce, řadu činností nevykonávají vůbec. To ovšem nelze považovat za efektivní správu.

#### **6.1.15 Vzdělání pracovníků městské části**

Pozoruhodného výsledku bylo dosaženo také v otázce kvalifikace pracovníka městské části, tedy jeho vzdělání. Naprostá většina respondentů uvedla, že na pozice městských částí nepožadují, resp. není třeba pracovníků s vysokoškolským vzděláním. Je sice pravda, že legislativa svěřuje samostatné působnosti minimální rozsah působnosti v jednotlivých oblastech ochrany životního prostředí, avšak vzhledem k množství právních předpisů, tedy šíři legislativy a nutnosti znalosti a rozhledu, stejně tak i schopnostem rozhodování, s takovým tvrzením nelze souhlasit. Navíc by tento trend nutně přispěl k úpadku veřejné správy, či přinejmenším státní správy.

## **6.2. OPTIMÁLNÍ MODEL**

### **6.2.1 Optimální podoba odboru životního prostředí**

Zatímco u městských částí bychom mohli považovat za úspěch, kdyby na nich existoval alespoň jeden odborný zaměstnanec, pro efektivní správu, činnost, organizaci a kontrolu by bylo optimální, kdyby existoval všeobecně přijímaný a užívaný model struktury odboru životního prostředí správních obvodů.

Přesto je nutno u pracovníků jak správních obvodů, tak u městských částí, trvat na odbornosti a vzdělání. V opačném případě, tedy tam, kde toto není akceptováno, hrozí zrušení odboru a převedení agendy o stupeň výš. V krajním případě může také přispět ke zrušení celé městské části.

Avšak, ačkoli především u malých městských částí bude důsledným zařazením odborníka riziko ovládnutí zájmů státní správy samosprávou menší, ale stále existovat bude. Proto by bylo optimální, aby výkon ochrany životního prostředí byl prováděn vyšší složkou veřejné správy, tedy správním obvodem, magistrátem, a nebo dokonce v krajním případě obnoveným okresním úřadem či jeho obdobou, např. formou referátu životního prostředí který by měl v optimálním případě fungovat při Magistrátu hl. m. Prahy, a má dostatek kvalifikované pracovní síly.

Rychlé změny institucionálního uspořádání také samotné ochraně životního prostředí, stejně tak jako veřejnému mínění, neprospívají. To se týká i soustavného přenosu státní správy na nižší složky. Pokud by tento trend měl pokračovat, měli by být z magistrátu delimitováni také pracovníci a zajištěno financování přeneseného výkonu státní správy. Pokud by ovšem Praha nepřikročila přímo k již zmíněné možnosti obnovení obdoby okresního úřadu s výlučným výkonem státní správy.

### **6.2.2 Model odboru životního prostředí (nejen) správního obvodu**

Odbory životního prostředí můžeme podle jejich struktury a institucionálního zajištění na základě našeho výzkumu rozdělit do několika skupin, (řazení klasifikace je provedeno od neoptimálnějšího k nejméně vhodnému):

1. Optimální. Splňoval by shora uvedené předpoklady. Takový odbor by byl samostatný, postrádal by jak jiné oblasti státní správy jako je doprava, tak i výkon samosprávy. Současně by ale postrádal i agendu státní správy vodního hospodářství. Měl by dostatečně silné personální zajištění, včetně odpovídající potřebné kvalifikace a ohodnocení pracovníků.

2. Optimální s výhradou. Takový odbor by sice odpovídal námi stanoveným požadavkům, ale obsahoval by také státní správu vodního hospodářství.

3. Odbor s oddělením samosprávy. Odbor by byl rozdělen podle výkonu státní správy a samosprávy.

4. Kompromisní odbor. Jedná se o poměrně reálnou a dnes mnohde o užívanou podobu odboru s oddělením samosprávy a oddělením státní správy s výhradou – součástí oddělení státní správy by mohlo být i vodní hospodářství. Jeho podobu můžeme vidět na Obr. č. 1. Jedná se sice o zdroj mimopražský, zaznamenaný z jiných důvodů, a, ač je staršího data, pro představu o popisovaném může dobře posloužit.

5. Odbor samostatný nerozlišený. Takový odbor nemá rozdělen výkon státní správy a samosprávy. Vyznačuje se nízkým počtem pracovníků a mnohdy i odborníků.

6.1. Odbor sloučený. Tedy odbor sloučený s jiným odborem, jinou oblastí státní správy. V takovém případě lze doporučit dopravu, neboť ta má zásadní vliv na stav životního prostředí. Naopak nelze doporučit výstavbu, protože při sloučení s výstavbou se životní prostředí stává zákonitě podřazeným a v případech, že tento tvar byl užit, dostatečně vypovídá o záměru zřizovatele. Dlužno dodat, že v ČR se odbory životního prostředí s jejich rostoucím významem mnohde oddělovaly právě od odborů výstavby. Sloučený odbor by neměl výkon samosprávy. ( $\pm$  odbor sloučený s výhradou).

6.2. Odbor sloučený s oddělením(i) samosprávy.

6.3. Odbor sloučený kompromisní. Tedy s oddělením samosprávy i agendou vodního hospodářství. Tato podoba je v Praze i celé ČR nejčastější.

6.4. Odbor sloučený nerozlišený. Opět se jedná o odbor, který nemá oddělen výkon státní správy a samosprávy.

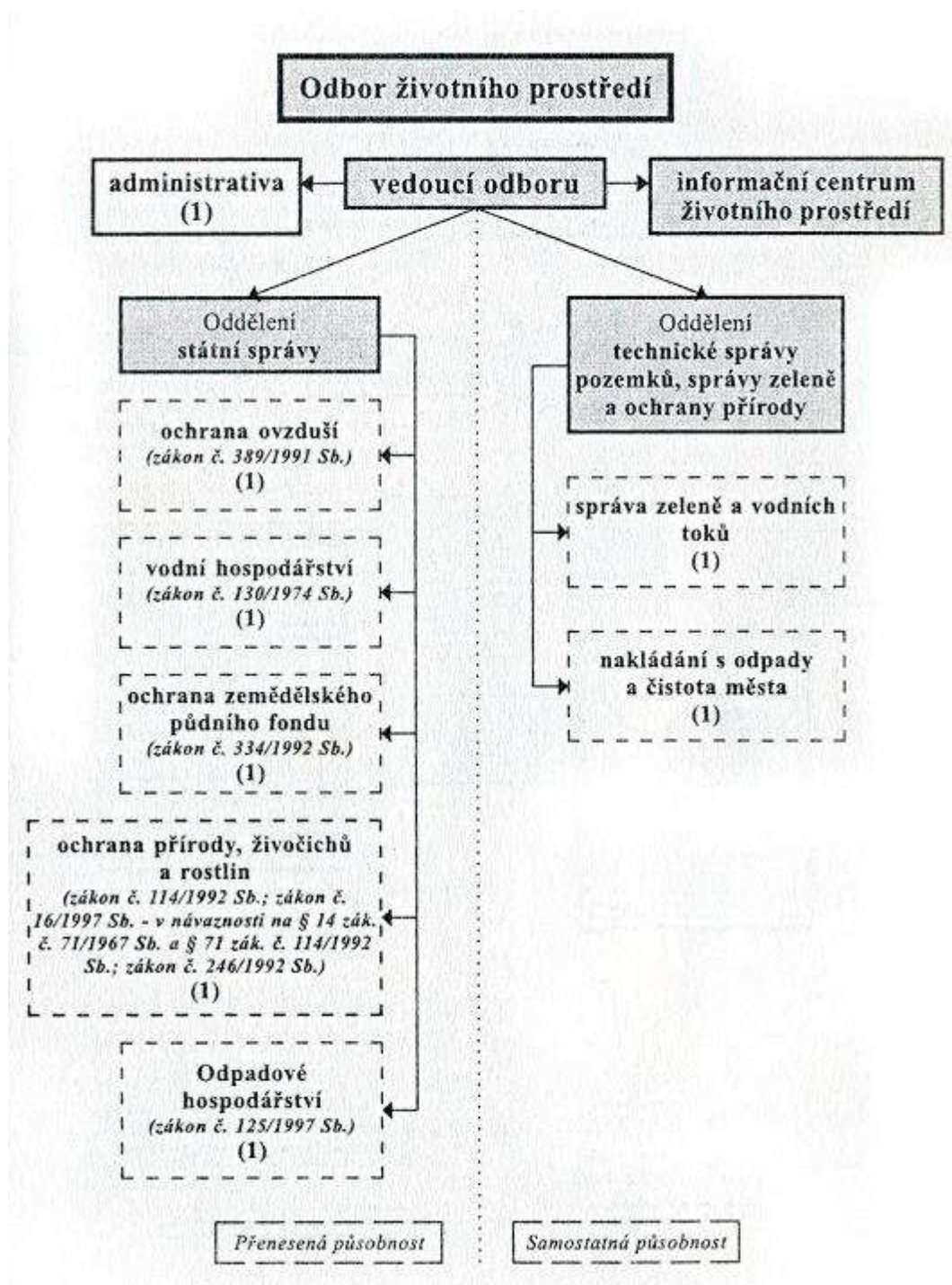
7.1. Odbor sloučený nesouvisející. Tedy spojení s naprosto irelevantním odborem – v případě jedné z Prah je to např. Kontrola. ( $\pm$  odbor sloučený nesouvisející s výhradou).

7.2. Odbor sloučený nesouvisející, s oddělením(i) samosprávy.

7.3. Odbor sloučený nesouvisející, kompromisní. Tedy s oddělením samosprávy i agendou vodního hospodářství.

7.4. Odbor sloučený nesouvisející, nerozlišený. Taková podoba odboru je co do kvality, efektivity a institucionálního zajištění nejméně kvalitní, přesto není ojedinělá. Vyznačuje se nízkým počtem pracovníků, kteří spravují jak státní správu (či dokonce její různé složky), tak i samosprávu v rámci jedné pracovní pozice.

Zde popisovaná klasifikace odborů může mít dokonce i mnohem širší uplatnění v teorii institucionální ekonomie i obecnější využití v praxi než následující model optimálního odboru životního prostředí. Ačkoli i ten lze využít i mimo zkoumané teritorium, tedy Prahu, uvedená klasifikace by mohla být platná i pro řadu jiných odborů.



Obr. č. 1. Podoba kompromisního odboru. (Použit popis odboru v Kolíně, Gremlica, 1998)

### **6.2.3 Nutné předpoklady a podoba „optimálního odboru“ správního obvodu**

1. Samostatný odbor. Tedy pouze životní prostředí, bez spojení s dopravou apod.
  2. Důsledné oddělení státní správy a samosprávy, tedy bez správy zeleně, odpadů, čistoty apod. V optimálním případě lze požadovat rozdělení do dvou zcela nesouvisejících odborů. Rozčlenění na oddělení lze považovat spíše za kompromisní řešení.
  3. Čistý výkon ochrany životního prostředí, bez vodního hospodářství, které vykazuje prvky stavebního řízení a obsahuje jiné výkony. Rozhodnutí u vodního hospodářství je stavebním povolením, proto má formou výkonu blíže ke stavebnímu úřadu než odboru životního prostředí.
  4. Dostatečné personální zajištění. Ze všech odborů úřadu mají odbory životního prostředí ve své dikci nejvíce právních předpisů (zákonů a prováděcích vyhlášek), jejichž výkon provádějí a znalost vyžadují. Ve srovnání s ostatními odbory úřadu je jich cca stejně jako mají ostatní dohromady, tedy přibližně polovina právních předpisů úřadu.
  5. Dostatečná kvalifikace pracovníků, kdy podmínkou přijetí by měla být naprosto bezpodmínečně vysoká škola. To je požadavek, který je nejen upřednostňován metodickými orgány, ale současně má svojí logiku v potřebě dostatečné orientace a schopnosti učit se novému, což naše rychle se měnící legislativa potřebuje. Navíc, současný trend vysokého školství a počty absolventů dokáží tento požadavek naplnit.
  6. Odpovídající finanční ohodnocení. Tento požadavek přímo souvisí se shora jmenovanými. Jeho nedostatky jsme konstatovali již na stránkách této práce. V optimálním případě by ovšem vysokoškolsky vzdělaný, dostatečně finančně hodnocený odborník mohl sám již ze svého postu odvracet riziko korupce, protekcionismu, lobbismu apod.
- Takový model optimálního institucionálního uspořádání se přímo nabízí k jeho praktickému využití nebo přinejmenším k hlubšímu prozkoumání této možnosti.

### **6.2.4 Optimalizace institucionálního zajištění**

Pouze dva správní obvody, jak bylo ukázáno v kapitole Výsledky, nemají ve své dikci výkon samosprávy. To je sice nízké procentuální zastoupení mezi ostatními, avšak pozitivní je, že již nyní je tato možnost v praxi užívána.

Na tuto problematiku je však třeba se podívat i z perspektivy vývoje. Tak jako postupně vznikaly současné podoby odborů životního prostředí, získávaly převahu nad odbory dopravy, lze očekávat, že tento trend bude i nadále pokračovat, odbory se i nadále budou

proměňovat, ale záleží také na podmínkách nastavených zřizovatelem a zaměstnavatelem, zda k trendu optimálnímu či nerozlišenému. Nicméně, s největší pravděpodobností můžeme očekávat vývoj pozitivní, tedy k optimalizaci.

### **6.2.5 Efektivní správa a její kontrola**

Úkolem správy je na základě a v mezích zákona uplatňovat, prosazovat a chránit veřejný zájem a v souvislosti s tím též rozhodovat o právech, povinnostech a příp. i zájmech fyzických a právnických osob (Hendrych, 2009).

Kontrola je nepostradatelným prvkem činnosti veřejné správy. Jako každá sociální organizace i veřejná správa v sobě obsahuje zdroje chyb a byrokratické struktury k jejich petrifikaci nebo rozmnožování. Kontrolou veřejné správy zvenku a zevnitř usilujeme také o to, jak zabránit degeneraci moci jejím zneužíváním. Kontrolou v oblasti veřejné správy se sleduje dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti záležitostí, které jsou předmětem kontroly (Hendrych, 2007). A právě organizování, organizace, její přehlednost, logická stavba a struktura napomáhá účinné kontrole. Jenomže neexistence obecné struktury organizace odborů životního prostředí právě tuto činnost nejen znesnadňují, ale mnohdy mohou učinit přímo až nekontrolovatelnou.

To dokládají také Voráček a Voráčková (2006): Posláním organizování je účelně vymezit a hospodárně zajistit plánované i jiné nezbytné činnosti lidí (jednotlivců, kolektivů) při plnění cílů a dalších potřeb organizační jednotky nebo její části.

Dále: v managementu platí stará a často opakovaná zásada, že „bez kontroly není vedení“, jak uvádějí Vodáček a Vodáčková (2006). Totéž se vztahuje na správu jako takovou, tedy i státní správu ochrany životního prostředí. Kontrola je proto nezbytně nutná. Shora uváděná klasifikace může k efektivní kontrole přispět. Avšak optimálně kontrolovaná by byla činnost, která je standardizovaná, mimo jiné i v rámci ustálené struktury. K tomu by měl dopomoci navrhovaný model.

Kontrolní mechanismy jsou součástí každé organizované činnosti, veřejnou správu nevyjímaje. Kontrola je jednak nezbytným předpokladem pro zkvalitňování činností v oblasti veřejné správy, jakož i předpokladem dodržování povinností stanovených zákonem a v případě jejich porušení i pro uplatnění odpovědnosti. (Horzinková, Fiala, 2010)

Právě kontrola a následné uplatnění odpovědnosti by mohla být předmětem dalšího navazujícího výzkumu.



### 6.3 VYHODNOCENÍ HYPOTÉZ

Shrneme-li srovnání výsledků 1. a 2. fáze výzkumu, je nutno konstatovat, že v 1. fázi výzkumu je výsledek pro obyvatelstvo 0,67 a pro rozlohu 0,48. Kritická hodnota pro 21 souborů dat, jež bylo možno použít (z 22 správních obvodů zveřejnilo pouze 21), je 0,4329 (na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ ). Obě měření tuto hodnotu převyšují, potvrzují tudíž směrodatnost závislosti. Z toho ovšem také vyplývá, že závislost počtu pracovníků je větší (směrodatnější) v případě obyvatelstva, jak to ukazuje Graf č. 1. V obou případech je však závislost málo prokazatelná.

Výsledky druhé fáze výzkumu jsou pro obyvatelstvo 0,73, pro rozlohu 0,26 a pro počet podání – 0,11. Kritická hodnota pro 14 souborů dat, jež bylo možno použít, neboť pouze tolik správních obvodů poskytlo informace, (na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ ) je 0,5324. (Pro 13 souborů je dokonce 0,5529).

Zatímco měření závislosti počtu obyvatel tuto hodnotu radikálně převyšují, a znovu tudíž potvrzuje směrodatnost závislosti, jak to ukazuje Graf č. 3 (a před ním Graf. č. 1), hodnota pro vztah rozlohy a počtu pracovníků je nižší než korelační koeficient, viz Graf č. 4. Závislost zde tudíž prokázána nebyla.

Z toho vyplývá, že v případě vztahu rozlohy a počtu pracovníků byla prokázána předpokládaná nesystematičnost a neefektivnost organizace.

Tuto pak zcela potvrzuje Graf. č. 5, kde je kritická hodnota – 0,11 a zcela tak vyvrací jakoukoli možnost závislosti.

Na základě těchto výsledků byly sice potvrzeny Hypotézy 2 a 3, přičemž Hypotéza 3 naprosto jednoznačně, ale současně také doloženo, že množství práce, jíž představuje počet podání (žádostí, podnětů apod. od obyvatel) nesouvisí s počtem pracovníků, jak ostatně dokládá i další výsledek vztahu mezi počtem podání a počtem obyvatel, kde zjištěná hodnota pro 13 souborů dat, jež byly k dispozici, je opět záporná – 0,011, dle Grafu č. 6. Kritická hodnota je (na hladině významnosti  $\alpha = 0,05$ ) 0,5529.

Ačkoli jsme tedy potvrdili Hypotézu 2 a 3, ze zamítnutí Hypotézy 1 vyplývá, že byl potvrzen vztah počtem obyvatel a počtem pracovníků. Ten však bez vztahu k počtu podání, tedy zdokumentovatelné práce nemusí hovořit o efektivním výkonu, ale právě naopak. Počty pracovníků závisléjší na počtu obyvatel by tak mohly být spíše uměle vytvořeným stavem bez vztahu k reálnému množství práce. To však není v moci analýzy této práce potvrdit, ani vyvrátit. Zde by musely být provedeny podrobné časové vzorky a zhodnoceny normy pracovních činností.

## 7. ZÁVĚR

Tato práce přináší analýzu zcela speciální části Správní vědy, či lépe Správního práva hmotného – zvláštní část – a to jeho zcela konkrétní úsek – organizaci ochrany životního prostředí v Praze. Ačkoli takto specifická a úzká oblast nebyla doposud zkoumána, podporu pro závěry disertace můžeme najít v pracích Doc. Poliána, Doc. Horzinkové, Prof. Damohorského, ale také Prof. Hendrycha a dalších.

Hlavním přínosem je analýza, která mapuje doposud opomíjenou oblast výkonu státní správy. Představuje reálnou podobu a kvalitu organizace a správy ochrany životního prostředí v Praze na jednotlivých úrovních veřejné správy. Předkládá a definuje její problémy. Přínos se týká mimo jiné rozvinutí teorie v institucionální ekonomii. Na základě výsledků analýzy navrhuje vytvoření a ověření teoretického modelu optimální struktury odboru, který by mohl z praktického hlediska při jeho využití pomoci zvýšení efektivity výkonu státní správy ochrany životního prostředí v Praze. Ten by v případě využití v praxi umožnil transparentní, průhlednou a efektivní správu a její kontrolu jak z hlediska hierarchicky nadřazených orgánů, tak i veřejností samotnou. I toto řešení je zcela nové a doposud nebylo jinde zpracované, a dokonce ani uvažované, což přispívá k originalitě a autenticitě této práce. Přínos této práce se však týká také obecně fungování veřejné správy v Praze.

Na základě provedeného výzkumu můžeme konstatovat potvrzení dvou ze tří hypotéz:

1. Hypotéza – Počet úředníků nesouvisí s velikostí území, na kterém je zajišťována státní správa ochrany životního prostředí – se zamítá.
2. Hypotéza – Počet úředníků nesouvisí s množstvím obyvatel, pro které je zajišťována státní správa ochrany životního prostředí – se potvrzuje.
3. Hypotéza – Počet úředníků nesouvisí s množstvím ročních podání – se potvrzuje.

Z výše uvedené analýzy však vyplývá neutěšený stav v organizaci řízení ochrany životního prostředí Hl. m. Prahy. Zatímco správní obvody nemají oproti jiným odborům pevnou organizační strukturu, což na jednu stranu znemožňuje efektivní kontrolu a na stranu druhou nemůže zaručit efektivní správu věcí veřejných, samotné městské části jsou na tom mnohem hůře. Nemají nejen žádnou konkrétní organizační strukturu, ale nemají mnohdy ani odborně kvalifikované pracovníky. Navíc jsou ve většině případů pod přímým vlivem samosprávy, čímž může mnohde a v mnohých případech docházet ke střetu zájmů.

Vedle těchto problémů se objevují další, které se zastupitelé Hl. m. Prahy snaží řešit četnými návrhy na novou reformu veřejné správy v Praze a organizační strukturu Magistrátu. Mezi často diskutované návrhy, a zatím jediné projednávané řešení dotýkající se také organizace ochrany životního prostředí, patří redukce počtu městských částí, respektive redukce počtu správních obvodů. Mezi další zatím nezveřejněné možnosti patří vytvoření „malé“ vnitřní Prahy a odtržení okrajových oblastí přičleněním k Praze Východ či Praze Západ. Dalším řešením je také v současnosti zastavené rozšíření Prahy o další obce, městské části, jež by si ovšem vyžadovalo další změnu rozdělení Prahy.

Tato práce jednoznačně dokládá, že zrušení či podstatná redukce tzv. malých městských částí by jednoznačně prospěla státní správě ochrany životního prostředí v Praze. V případě nižšího počtu městských částí by bylo možno vytvořit dostatečně kontrolovatelnou organizační strukturu. Právo na samosprávu by tímto omezeno nebylo, neboť městské části nejsou obcí, ale pouze částí obce – Hlavního města Prahy, jehož jsou obyvatelé občany. Druhé řešení spočívající v přesunu agendy státní správy na vyšší úroveň veřejné správy by zefektivnilo výkon státní správy pomocí odborných a kvalifikovaných pracovníků a současně eliminovalo či alespoň omezilo ovlivnění státní správy samosprávou v rámci její dvojkolejnosti.

V případě správních obvodů by mělo zcela jednoznačně dojít k vytvoření jednotné a logické organizační struktury, neboť i při současném stavu a dostatku zaměstnanců jsou k tomuto kroku dostupné potřebné podmínky. Jako ideální podobu odboru životního prostředí správního obvodu lze spatřovat samostatný odbor, bez výkonu samosprávy, případně s výkonem samosprávy v rámci zvláštního oddělení, bez překrytí práce zaměstnanců zabývajících se státní správou. Navíc na nedostatek kvalifikované pracovní síly potřebné pro tento krok se Praha nemůže vymlouvat. Otázkou zůstává zachování či redukce tzv. velkých městských částí – tedy 22 správních obvodů. Poslední rozšíření na 22 správních obvodů bylo vytvořeno politickým rozhodnutím a nikoli samotnou potřebou občanů na dostupnost úřadu. I zde lze tedy v budoucnu očekávat další návrhy na snížení s tím, že již dnes existují detašovaná pracoviště, jež mohou působit jako optimální či spíše kompromisní řešení pro dostupnost úřadu. Avšak i v případě jejich neakceptace je vzhledem k dostatečně rozvinuté síti MHD situace dobře zvladatelná.

Jinou otázkou je řešení decentralizace a přenos kompetencí magistrátem, který má ovšem dostatečný počet kvalifikovaných odborníků, na nižší stupně veřejné správy. Zde by mělo dojít k přehodnocení současného postupu a zamezení dalšímu úpadku státní správy

ochrany životního prostředí v nižších stupních. Pokud by pokračoval současný trend přenosu státní správy na nižší stupně, byla by též nezbytná delimitace pracovníků a finančních prostředků z magistrátu na nižší složky.

Zcela radikálním, avšak dle autora práce optimálním řešením, by bylo obnovení státněprávních okresních úřadů při zachování práva na samosprávu místních úřadů.

Dalším možným navazujícím výzkumem, jenž ovšem není a nemohl být v možnostech této práce, by bylo ověření výsledků formou auditů zkoumajících podrobné časové vzorky a hodnotících normy pracovních činností.

Výsledným cílem a přínosem této práce je vedle provedené analýzy současného stavu samotný návrh optimální podoby struktury odboru životního prostředí v Praze na úrovni správního obvodu, který by měl mít plně oddělený výkon státní správy a samosprávy, v optimálním případě by vykonával pouze státní správu, a to bez činností jiného charakteru než je ochrana životního prostředí (např. stavebních u vodního hospodářství). Stejně tak byla vytvořena klasifikace odborů správních obvodů. Navržená optimální podoba odboru, optimální model, může mít obecnou platnost a lze jej využít nejen v Praze, ale také v jiných městech. Ostatně praktické využití tohoto modelu se přímo nabízí... Obdobně je na tom i klasifikace odborů. Také jí by bylo možné využít nejen v Praze. Avšak na rozdíl od modelu úzce specializovaného na oblast ochrany životního prostředí, tato klasifikace může mít mnohem obecnější charakter a využití i u řady jiných odborů, než je životní prostředí. V těchto dvou směrech a jejich dalším rozpracování tak lze v součinnosti s analýzou jiných regionů (či celorepublikovou) spatřovat další návazný, potenciálně možný směr výzkumu. Zajímavé by jistě také bylo provést hodnocení po určité době fungování navrhovaného modelu a srovnání s původním stavem. Také kontrola jím usnadněná a následné uplatnění odpovědnosti by mohly být předmětem dalšího navazujícího výzkumu.

Vzhledem k autorově znalosti zvoleného tématu tak může praktické využití výsledků přispět k samotnému průběhu reformy veřejné správy nejen v Praze, ale de facto v celé České republice.

## SEZNAM LITERATURY

### Použitá literatura:

1. ANDĚL, J.: *Statistické metody*. 4., upr. vyd. Praha: Matfyzpress, 2007. 299 s. ISBN 978-80-7378-003-6.
2. ARMSTRONG, M.: *Řízení lidských zdrojů. Nejnovější trendy a postupy*. 10. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009. 800 str. ISBN 978-80-247-1407-3.
3. ČERNÝ, P. a kol.: *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8.
4. DAMOHORSKÝ, M., a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Prague: C. H. Beck. 2010. 679 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
5. DAMOHORSKÝ, M.: *České právo životního prostředí = Czech environmental law*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2003. 194 s. České právo a Evropská unie. Učební texty = Czech law and the European Union. Textbooks; sv. 2. ISBN 80-85889-49-8.
6. DĚDINA, J., OBCHÁZEL, J.: *Management a moderní organizování firmy*. Praha: Grada Publishing. 2007. 324 s. ISBN 978-80-247-2149-1.
7. DUCHOŇ, B., ŠAFRÁNKOVÁ, J.: *Management – Integrace tvrdých a měkkých prvků řízení*. Praha: C. H. Beck. 2008. 378 s. , ISBN 978-80-7400-003-4.
8. EMILSSON, S., HJELM, O.: *Implementation of standardised environmental management system in Swedish local authorities: reasons, expectations and some outcomes*. *Environmental Science & Policy*, 5, 2002. pp. 443–448.
9. FOTR, J., a kol.: *Manažerské rozhodování*. Praha: Ekopress. 2006. 410 s. ISBN 80-86929-15-9.
10. GREMLICA, T. a kol.: *Ekologická politika obce: akční program ochrany životního prostředí v obci*. Praha: Ústav pro ekopolitiku, 1998. 333 s. ISBN 80-901914-5-2.
11. HADRABOVÁ, A.: *Veřejná správa životního prostředí*. Prague: Oeconomica. 2008. 178 s. ISBN 978-80-245-1407-9.
12. HÁJEK, M.: *Efektivnost politiky životního prostředí*, habilitační práce, Praha: ČZU. 2002. 234 s.
13. HÁJEK, M.: *Possible Use of Analyses of Environmental Expenses of Territorial Budgets*. Proceedings from International Conference 25 – 27 September 2005: Environmental

- Accounting Sustainable Development Indicators. J. E. Purkyně University in Ústí nad Labem, Charles University in Prague. Prague 2005. pp. 83 – 91.
14. HENDL, J.: *Přehled statistických metod: analýza a metaanalýza dat*. 4. vyd. Praha: Portal. 2012. 736 s. ISBN 978-80-262-0200-4.
  15. HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Prague: C. H. Beck. 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
  16. HENDRYCH, D.: *Správní věda, teorie veřejné správy*. 2. vyd. Prague: ASPI. 2007. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
  17. HORZINKOVÁ, E.: *Několik poznámek k posuzování lidských práva orgány územní samosprávy* In. *Veřejná správa, právní stát a ochrana základných ľudských práv. Sborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Ed Michal Maslen. Krakow: Spolek Slovákov v Polsku, 2014 a, s. 117-122, ISBN 978-83-7490-783-5.
  18. HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. 207 s. Student. ISBN 978-80-87212-55-4.
  19. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008, 352 s. ISBN 978-80-87212-01-1.
  20. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
  21. CHARBUSKÝ, M.: *Veřejná správa - správa měst a obcí*. Vyd. 2., (dopl. a upr.). Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007. 86 s. ISBN 978-80-7395-020-0.
  22. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO K.: *Správní řád. Komentář*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 666 s. ISBN 978-80-7400-157-4.
  23. KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 3., rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 759 s., ISBN 80-7380-000-4.
  24. KUBÍČEK, Jan a kol.: *Hospodářská politika*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 302 s. Vysokoškolské učebnice. ISBN 80-86898-99-7.
  25. LACINA, K. a kol.: *Nové přístupy k environmentálnímu managementu veřejné správy: metodicko analytická studie*. Vyd. 1. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2003. 160 s. Vědecké spisy FES. ISBN 80-7194-631-1.
  26. LACINA, K., SOUČEK, E.: *Ekologie a veřejná správa*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2003. 121 s. ISBN 80-248-0429-8.

27. LIBROVÁ, H.: *Vlažní a váhaví. Kapitoly o ekologickém luxusu*. Brno: Doplněk, 2003, 320 s. ISBN 80-7239-149-6.
28. LÍPA, J.: *Rozhodování veřejné správy – Rozhodnutí dle českého právního řádu*. Hradec králové: Quære. 2013. ISBN 978-80-905243-7-8.
29. LÍPA, J., HÁJEK, M.: *Organizational arrangement of environmental protection in the city of Prague*. Prague: SAB. 2014. ISSN 1211-3174, ISSN 1805-9430.
30. LÍPA, J., ROZENSKÝ, L., HÁJEK, M.: *Vybrané aspekty teorie správního řízení ČR*. Hradec králové: MMK. 2014. ISBN 978-80-87952-07-8, ETTN 042-14-14030-12-4.
31. LÍPA, J., ŠEBESTA, P.: *Otázka dostatečnosti současné legislativy životního prostředí*. Hradec králové: MMK. 2013 a. ISBN 978-80-87952-00-9
32. LÍPA, J., ŠEBESTA, P.: *Možnosti vývoje politiky životního prostředí*. Hradec králové: MMK. 2013 b. ISBN 978-80-87952-00-9
33. LÍPA, J., ŠIŠÁK, L.: *Vybrané aspekty manažerského rozhodování v environmentálních podmínkách*. Hradec králové: MMK. 2013. ISBN 978-80-87952-00-9
34. LOZANO, M., VALLÉZ, J.: *An analysis of the implementation of an environmental management system in a local public administrativ*. J. Environ. Manage., 2007. 82, pp. 495–511.
35. MALÝ, V.: *Marketingový výzkum. Teorie a praxe*. Druhé vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008. 181 s. ISBN 978-80-245-1326-3
36. MACHAJOVÁ, J.: *Všeobecné správní právo*. 2. vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2008. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3.
37. MOLDAN, B.: *Ekologie, demokracie, trh*. Praha: Karolinum, 1992. 120 s. ISBN 80-85368-19-6.
38. OLIVA, J.: *Lesnická politika*. Praha: ČZU v Praze, 2005. 161. s. ISBN 80-213-1385-4
39. OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. a kol.: *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Prague: Grada Publishing, a.s. 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
40. POLIÁN, M.: *Organizace a činnost veřejné správy*. Praha: Prospektrum, 2001. 342 s. ISBN 80-7175-098-0.
41. POLIÁN, M.: *Rozhodovací proces ve veřejné správě*. In Acta Universitatis Palackianae Olomucensis, Facultas Iuridica. Olomouc: Univerzita Palackého. 2000, Nr. 2. s. 167-175
42. PŮČEK, M a kol. *Chytrá veřejná správa: kohezní politika*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci, 2009. 200 s. ISBN 978-80-87147-28-3.

43. PULKRAB, K. a kol.: *Ekonomika a řízení lesního hospodářství*. Matice lesnická Písek, 1993. 230 s.
44. PULKRAB, K., ŠIŠÁK, L., BARTUNĚK, J.: *Hodnocení efektivnosti v lesním hospodářství*. Kostelec nad Černými lesy: Lesnická práce, s.r.o. 2008. 132 s. ISBN 978-80-87154-12-0.
45. SITTA, J.: *Nový Správní řád s komentářem*. 1. vydání, 2005, 160 s. (Místo, nakladatelství a ISBN neuvedeno.)
46. SKULOVÁ, S. a kol.: *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 235 s. ISBN 80-210-1828-3.
47. SLÁBOVÁ, M.: *Tvorba a ochrana životního prostředí*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. 237 s. Vysokoškolská učebnice VŠERS. ISBN 80-86708-29-2.
48. SLAVÍKOVÁ, L. a kol.: *Ekonomie životního prostředí – teorie a politika*. Praha: Alfa Nakladatelství, s.r.o., 2012, 287 s. ISBN 978-80-87197-45-5.
49. SOVOVÁ, O.: *Základy správního práva*. Vyd. 3. Hradec Králové: Gaudeamus, 2011. 111 s. ISBN 978-80-7435-125-9.
50. STACH, J. a kol.: *Praha životní prostředí 2009. Ročenka – zpráva o stavu životního prostředí*. Prague: MHMP. 2011. 200 s.
51. STEINER, F.: *Landscape planning – a method applied to a growth management example*. Environmental management, 1991. Volume: 15, Issue: 4. Pages: 519-529.
52. STRECKOVÁ, Y. a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press. 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6.
53. SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní právo*. Praha: Linde, 2007, 360 s. ISBN 978-80-7201-676-1
54. SYNEK, M. a kol.: *Podniková ekonomika*. 3. přepracované a doplněné vydání, Praha: C. H. Beck. 2002. 222 s. ISBN 80-7179-736-7.
55. ŠÍMOVÁ, J.: *Marketingový výzkum*. 2. vydání. Liberec: Technická univerzita, 2010. 138 s. ISBN 978-807372-662-1
56. TICHOTOVÁ, P.: *Průvodce ochranou životního prostředí: příručka pro průmyslové podniky, obchodní organizace, podniky služeb, občanská sdružení, obce a další subjekty zabývající se ochranou životního prostředí*. 4., dopl. vyd. Praha: Ekotip, 2006. 360 s. ISBN 80-86881-06-7.



57. VACEK, J.: *Moderní management ve veřejné správě*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2006. 209 s. ISBN 80-7043-501-1.
58. VAVROUŠEK, J.: *Životní prostředí a sebeřízení společnosti*. Praha: Institut řízení, 1990, 186 s. ISBN 80-7014-026-7.
59. VEDRAL, J.: *Zákon o hlavním městě Praze*. Praha: Institut pro místní správu Praha. 2005. 66 s. ISBN 80-239-5714-7.
60. VEJCHODSKÁ, E.: *Ekonomie a politika městského životního prostředí*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2007. 175 s. ISBN 978-80-245-1241-9.
61. VIG, N. J., KRAFT, M. E.: *Environmental Policy in the 1990's*, Washington DC: CQ Press, 1990.
62. VOLEK, P., PŘENOSIL, J.: *Veřejná správa*. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2005. 161 s. ISBN 80-7157-847-9.
63. VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O.: *Moderní management v teorii a praxi*. Praha: Management Press. 2006. 296 s. ISBN 80-7261-143-7.
64. WAGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod, komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

### **Internetové zdroje:**

65. BURSÍK, M.: *Environmentální politika ministerstva životního prostředí*. Praha: MŽP, 2008, [on line]. [cit. 11. 2. 2013]. Dostupné z: <<http://www.mzp.cz>>
66. BOŘÍKOVÁ, H.: *Trpaslíci bez kanálů*. 2012. [on line]. [cit. 1. 10. 2013]. Dostupné z: <<http://euro.e15.cz/archiv/trpaslici-bez-kanalu-947431>>
67. DĚVĚROVÁ, M.: *Důvodová zpráva k Usnesení Rady hl. m. Prahy číslo 528*, ze dne 17.3.2015, [on line]. [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://www.praha.eu>>
68. HORZINKOVÁ, E.: *Opravné prostředky proti jednání starosty obce*. In Dny práva 2013, Brno: Masarykova universita, 2014 b, s. 92-96. [on line], [cit. 16.6.2015], dostupné z: <<http://www.dnyprava.cz/dokumenty/26787>>
69. *Ministerstvo životního prostředí: Platná legislativa*. [on line]. [cit. 1. 10. 2013]. Dostupné z: <<http://www.mzp.cz>>

70. KUPKA, J., ŽAMBERSKÝ, E.: *Budování státu: nová reforma veřejné správy v České republice*. [on line]. [cit. 1. 10. 2013]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=13>>
71. LASÁKOVÁ, D.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, [on line], [cit. 16.12.2013], dostupné z: <<http://www.lasakova.cz/advokatni-kancelar-zajimavosti/odpovednost-za-skodu-pri-vykonu-verejne-moci/>>
72. PECINA, T.: *Rozhodnutí*. Encyklopedie Iuridictum, [online]. 2005. Dostupné z: <http://iuridictum.pecina.cz/w/Rozhodnut%C3%AD>, [cit. 9. 5. 2013].
73. STACH, J.: *Orgány ochrany a péče o životní prostředí v hl. m. Praze*, 2011. [on line], [cit. 8.12.2013], dostupné z: <[http://envis.prahamesto.cz/\(yrsa5c4530bofkner5qbtn55\)/zdroj.aspx?typ=2&Id=61418&sh=-483380109](http://envis.prahamesto.cz/(yrsa5c4530bofkner5qbtn55)/zdroj.aspx?typ=2&Id=61418&sh=-483380109)>
74. *Praha 5: Agenda odboru životního prostředí*. [on line]. [cit. 1. 10. 2013]. Dostupné z: <[www.praha5.cz](http://www.praha5.cz)>
75. *Praha - Suchdol: Agenda na úseku životního prostředí*. [on line]. [cit. 1. 10. 2013]. Dostupné z: <<http://www.praha-suchdol.cz/index.php?pg=114&ln=cz>>

### **Právní předpisy:**

76. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, v platném znění, ASPI, [program]. [cit 12. 1. 2013].
77. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních pravd a svobod*, v platném znění, ASPI, [program]. [cit 12. 1. 2013].
78. Zákon č. 17/1992 Sb., o *životním prostředí*, v platném znění, ASPI, [program]. [cit 12. 1. 2013].
79. Zákon č. 82/1998 Sb., o *odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*, v platném znění, ASPI, [program], [cit. 10.11.2013]
80. Zákon č. 500/2004 Sb., o *správním řízení, Správní řád*, v platném znění, ASPI, [program], cit. [15.7.2013]
81. Zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, v platném znění, ASPI, [program], [cit 17.11.2013]

82. Zákon č. 2/1969 Sb., o *zřízení* ministerstev a *jiných* ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, ASPI, [program], cit. [15.7.2013]
83. Zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, ASPI, [program], cit. [15.7.2013]
84. Vyhláška č. 189/2013 Sb., o *ochraně dřevin a povolování jejich kácení*, v platném znění, ASPI, [program], cit. [15.7.2013]
85. Zákon č. 128/2000 Sb, o *obcích (obecní zřízení)*, v platném znění, ASPI, [program]. [cit 12. 1. 2015]
86. Zákon č. 129/2000 Sb., o *krajích (krajské zřízení)*, v platném znění, ASPI, [program]. [cit 12. 1. 2015]
87. Zákon č. 131/2000 Sb., o *hlavním městě Praze*, v platném znění, ASPI, [program]. [cit 12. 1. 2015]
88. Vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, *Statut Hlavního města Prahy*, v platném znění, ASPI, [program]. [cit 12. 1. 2015]

#### **Judikatura:**

89. JUD39181CZ, Rozsudek NSS ze dne 1.2.2006, č.j.: 1 As 35/2005 – 61, ASPI, [program], cit 13.2.2013
90. JUD39132CZ, Rozsudek NSS ze dne 16.5.2007, č.j.: 2 Ans 5/2006-96, ASPI, [program], cit 13.2.2013
91. JUD104712CZ, Rozsudku NSS ze dne 18. 10. 2007, č.j.: 7 Ans 1/2007-100, ASPI, [program], cit 13.2.2013
92. JUD133018CZ, Rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14.2.2008, č.j.: 54 Ca 1/2008 – 30, ASPI, [program], cit 19.1.2013
93. JUD38832CZ, Rozsudek NSS ze dne 22.12.2005, č.j.: 4 As 59/2004 – 66, ASPI, [program], cit 19.2.2013
94. JUD52123CZ, Rozsudek NSS ze dne 20.6.2007, č.j.: 9 As 6/2007 – 65, ASPI, [program], cit 19.2.2013