Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta informatiky a statistiky

Diplomová práce

2011 **Josef F. Platil**

Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta informatiky a statistiky

Možnosti poskytování služeb veřejné správy pomocí metodiky ITIL

Vypracoval: Bc. Josef F. Platil

Vedoucí práce: Ing. PhDr. Antonín Pavlíček, Ph.D.

Rok vypracování: 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem uvedl všechny použité prameny a literaturu, ze kterých jsem čerpal.

V Praze dne 1. 12. 2011

……

podpis

Poděkování

Tímto bych rád poděkoval PhDr. Ing. Antonínu Pavlíčkovi, Ph.D. za pomoc, kterou mi vedením mé diplomové práce poskytl, a umožnil mi tak představit koncepci metodiky PAIL.

Abstrakt

Tato diplomová práce si klade za cíl zodpovědět otázku, zda je možné poskytovat veřejnou správu jako službu a jak k tomu lze použít metodiku ITIL.

Práce je rozdělena do tří částí. V první části diplomové práce je rozebrána teorie správy, vysvětleny základní pojmy, uvedena stručná historie a vývoj veřejné správy na území České republiky až do současnosti a v krátkosti je představen očekávaný vývoj v nejbližší budoucnosti.

Druhá část vysvětluje metodiku ITIL jako de facto standard jak řídit IT. Obsahuje životní cyklus služby, a to počínaje požadavkem zákazníků na službu, přes vytvoření strategie služeb, návrh služeb, přechodu služeb, provozu služeb, konče fází neustálého zlepšování služeb.

Ve třetí části je představena koncepce PAIL jako obdoba metodiky ITIL. Odebráním „IT“ z metodiky „ITIL“ vzniká „IL“, tedy knihovna dobré praxe, kde je předložen návod jak poskytovat obecně jakoukoli infrastrukturu formou služby. Podstata této metodiky, ono „IL“, je obohacena o specifika veřejné správy „PA“, z čehož tak vznikne metodika „PAIL“ jako „knihovna infrastruktury veřejné správy“.

Návrh PAIL zohledňuje odlišnost veřejné správy a poskytování IT, přesto obě metodiky vycházejí ze stejných principů řízení poskytování služeb. Jako příklad možné implementace PAIL ve veřejné správě je ukázáno uplatnění konceptu metodiky na příkladu jednotného kontaktního místa veřejné správy „Public Service Desk“.

Klíčová slova

správa, veřejná správa, služba, veřejné služby, ITSM, ITIL, řízení služeb, PASM, PAIL, PA CIO, Public Service Desk

Abstract

This thesis aims to answer a question whether it is possible to provide public administration as a service and how can ITIL be used.

The thesis is divided into three parts. In the first part of the thesis the theory of management is broken down, the basic concepts are explained and a brief history of the development of public administration in the Czech Republic to the present as well as briefly introducing the expected developments in the near future. The second part of the thesis explains the ITIL framework as the de facto standard for IT management. This part includes the life cycle services, starting with the requirements of customer service through service strategy, service design, service transition, service operation and the ending stages of continuous service improvement.

Third section introduces the concept of PAIL as an analogy to the ITIL methodology. Removing the "IT" from "ITIL" makes an "IL", an infrastructure library of good practice, where we find instructions on how to provide, generally, any form of infrastructure services. The essence of this methodology, it the "IL", featuring the specifics of public administration "PA", thus arises as the methodology "PAIL", a "public administration infrastructure library".

The design of PAIL takes into account the differences between public administration and providing IT services, however the two methodologies are based on the same principles of service management. As an example of possible implementation in public administration PAIL shows the applicability of the methodology on the example of a single point of contact for the public administration called the "Public Service Desk".

Keywords

Administration, Public Administration, Service, Public Service, ITSM, ITIL, Service Management, PASM, PAIL, PA CIO, Public Service Desk

Obsah

1.0 Úvod ... 11

1.1 Volba tématu ... 12

1.2 Cíl práce ... 13

1.3 Obsah práce ... 13

1.4 Okruh čtenářů ... 15

1.5 Předkládaná vize veřejné správy ... 16

2.0 Veřejná správa ... 17

2.1 Teorie a základní pojmy veřejné správy ... 17

2.2 Smysl veřejné správy ... 18

2.3 Správní věda ... 18

2.4 Materiální a formální pojetí veřejné správy ... 19

2.5 Organizace, právní forma a úkoly veřejné správy ... 20

2.6 Státní správa a samospráva ... 22

2.7 Stručný historický vývoj veřejné správy ... 24

2.8 Dílčí aspekty veřejné správy ... 28

2.8.1 Správní právo a právo procesní ... 29

2.8.2 Prameny správního práva a vnitřní předpisy ... 30

2.8.2.1 Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy a zákony ... 30

2.8.2.2 Nařízení ... 31

2.8.2.3 Statutární předpisy ... 32

2.8.2.4 Další formy pramenů práva ... 32

2.8.2.5 Vnitřní předpisy ... 32

2.8.3. Správní úřad ... 33

2.8.4 Činnosti veřejné správy ... 33

2.8.5 Služba, kontrola a regulace ... 34

2.8.6 Rozhodování ve veřejné správě ... 35

2.8.6.1 Zásady rozhodování ... 36

2.8.7 Etický rozměr činností veřejné správy ... 37
2.8.8 Kontrolní mechanismy veřejné správy ... 38
2.8.8.1 Vnitřní kontrola veřejné správy ... 39
2.8.8.1.1 Instanční kontrola ... 39
2.8.8.1.2 Služební dohled ... 41
2.8.8.2 Vnější kontrola veřejné správy ... 42
2.8.8.2.1 Nejvyšší kontrolní úřad ... 42
2.8.8.2.2 Veřejnost a kontrola činnosti veřejné správy ... 43
2.8.9 Ochrana před nečinností veřejné správy ... 44
2.8.10 Finanční transparentnost veřejné správy ... 45
2.9 Současnost veřejné správy ... 46
2.9.1 eGovernment a informační systémy veřejné správy ... 46
2.9.2 Datové schránky ... 48
2.9.3 Otázka bezpečnosti ... 49
2.9.4 Systém základních registrů ... 49
2.10 Nejbližší budoucnost veřejné správy ... 52
2.10.1 Smart Administration 2007-2015 ... 52
2.10.1.1 Problémové okruhy státní správy ... 53
2.10.1.2 Úskalí realizace vize Smart Administration ... 54
2.10.1.3 Prvky Smart Administration ... 55
2.10.1.4 Strategické cíle Smart Administration ... 56
3.0 ITSM a ITIL – řízení služeb IT infrastruktury ... 57
3.1 Základní pojmy ... 57
3.2 Vývoj metodiky ... 58
3.3 Předpoklady úspěchu použití metodiky ITIL ... 61
3.4 Procesy životního cyklu služby ... 62
3.4.1 Základní termíny a role ... 62
3.4.2 Strategie služeb (*Service Strategy*) ... 64
3.4.2.1 Užitečnost a záruka ... 64

3.4.2.2 Činnosti strategie služeb ... 66
3.4.3 Návrh služeb (*Service Design*) ... 66
3.4.3.1 Činnosti návrhu služeb ... 67
3.4.4 Přechod služeb (*Service Transition*) ... 68
3.4.4.1 Základní pojmy ... 68
3.4.4.2 Správa změn (*Change Management*) ... 68
3.4.5 Provoz služeb (*Service Operation*) ... 70
3.4.6.1 Činnosti provozu služeb ... 70
3.4.6.2 Funkce provozu služeb ... 71
3.4.6 Neustálé zlepšování služeb (*Continual Service Improvement*) ... 72
3.5 Zavádění metodiky ITIL v podniku ... 73
4.0 PASM a PAIL – řízení služeb veřejné správy ... 74
4.1 Public Administration Service Management ... 74
4.1.1. Specifika poskytování služeb veřejné správy ... 75
4.2. Public Administration Infrastructure Library ... 77
4.2.1 Okolnosti vzniku ... 77
4.2.2 Smysl metodiky PAIL ... 78
4.2.3 Cíle metodiky PAIL ... 79
4.2.4 Kroky k dosažení stanovených cílů ... 80
4.2.5 Principy práce s metodikou PAIL ... 80
4.2.6 Principy metodiky PAIL ... 81
4.2.7 Postup realizace metodiky ... 82
4.2.8 Překážky v implementaci metodiky. ... 85
4.3 Pilotní projekty ... 86
5.0 Public Service Desk ... 87
5.1 Smysl záměru ... 87
5.2 Finanční aspekt ... 87
5.3 Právní aspekt ... 89
5.4 Organizace ... 90

5.5 Lidské zdroje 91

5.6 Měření výkonnosti a odměňování 92

6.0 Závěr 93

7.0 Seznam použité literatury 94

7.1 Použité právní předpisy 101

8.0 Seznam použitých zkratek 102

9.0 Přílohy 104

1.0 Úvod

Problematika veřejné správy se osobně dotýká každého občana. Široký záběr činností veřejné správy je pro jednotlivce těžké obsáhnout. Úředníci a občané mohou ztratit přehled o smyslu vzájemné interakce. Občan si často není vědom rozsahu svých práv a povinností vůči úřadu. Dobrý záměr úředníka může mít negativní dopady. Snadno dojde ke ztrátě kontextu jak ze strany občana, tak úředníka. Veřejná správa má svá specifika a interakce úředníků s občany se může zlepšit, uvidí-li obě strany smysl své role a místo, které jim v danou chvíli náleží.

Předpokladem poskytování účinné veřejné správy je znalost účelu a přínosu úřadu pro blaho občanů. Občan obeznámený s principy fungování veřejné správy dojde k naplnění svých potřeb snadněji a rychleji, je-li si vědom zákonných prostředků, které může při jednání s úřady použít. Kompetentnost úředníků přispívá k rychlejší odezvě správy ve směru k občanům a také k dlouhodobé prospěšnosti správního uvážení.

Zatímco téma veřejné správy zahrnuje téměř veškerou interakci státu a občanů, metodika ITIL[1] je úzce specializovaná a používá se v jednom oboru. Účelem použití této metodiky je účinná správa IT ve velkých organizacích. Management firmy chce mít přehled a držet kontrolu nad informačními technologiemi, které jsou využívány jako podpora k naplňování cílů podniku. Metodika ITIL umožňuje pomocí principu poskytování IT jako služby oddělit uživatele-zákazníka od provozovatele-dodavatele.

Současný převládající dojem občanů z fungování veřejné správy nevrhá dobré světlo na řady úředníků, kteří dělají poctivě svou práci v mezích možností daných zákony.

[1] Akronym ITIL je zkratkou anglického výrazu „Information Technology Infrastructure Library“, v překladu „knihovna infrastruktury informačních technologií“. Jedná se o metodiku poskytování IT jako služby.

1.1 Volba tématu

Tématem mé diplomové práce je průnik veřejné správy a metodiky ITIL v poskytování veřejné správy jako služby. Domnívám se totiž, že občan i úředník může mít z fungování veřejné správy podobně dobrý dojem, jaký mám já v DHL IT Services, kde čtvrtým rokem pracuji a kde mám tak možnost zažít ITIL v denní praxi.

Hlavním důvodem, proč jsem si toto téma zvolil, je uplatnit získané vzdělání ke zlepšení veřejné správy naší země. Jako informatik obeznámený s principy systémového inženýrství a informačního managementu, se mohu podívat na veřejnou správu s potřebným odstupem. Musím se proto zaměřit na celkový smysl a záměr veřejné správy, aniž by byl můj pohled subjektivně ovlivněn pohledem z nějakého konkrétního úřadu.

Jako absolvent vedlejší specializace Finanční manažer na Podnikohospodářské fakultě VŠE chci do návrhu koncepce metodiky zahrnout a uplatnit požadavek finanční a ekonomické transparentnosti.

Základním zdrojem praktických návrhů na zlepšení fungování veřejné správy je pro mne praxe v DHL IT Services, tj. ve firmě, která získala ocenění od itSMF za nejlepší implementaci metodiky ITIL.[2]

Poznatky z informačního a finančního managementu a zkušenosti z praxe v prosperující IT firmě využívám v jádru práce, kterým je představení koncepce metodiky pro veřejnou správu. Tu jsem nazval PAIL (*Public Administration Infrastructure Library*). Důvodem pro opuštění metodiky ITIL pro účel veřejné správy bylo do určité míry i to, že tato metodika je ve vlastnictví odboru vlády Velké Británie a Severního Irska (OGC), tudíž je chráněna autorským zákonem[3], a proto není možné tuto metodiku svévolně naroubovat na veřejnou správu bez svolení vlastníka. Je to do jisté míry výhoda i pro mne jako pro autora, neboť mohu vytvořit koncepci samostatné metodiky, která bude navržena na míru a vyhovovat tak specifickým potřebám veřejné správy.

---

[2] [HP 1] *DHL wins prestigious itSMF award,* HP, 2005

[3] ITIL® je registrovanou ochrannou známkou a registrovanou ochrannou, známkou společnosti Office of Government Commerce (OGC) a je registrována, v US Patent and Trade Mark Office.

1.2 Cíl práce

Diplomová práce „*Možnosti poskytování služeb veřejné správy pomocí metodiky ITIL*“ si klade za cíl popsat koncepci nové metodiky, která by umožnila při zdárné implementaci jak úředníkům, tak občanům hladkou spolupráci, a to zjednodušením a zpřehledněním komunikace a koordinace činností úřadu. Nejedná se tedy o procesní analýzu vybraného úřadu ani o tvorbu procesní mapy správních zákonů. Mým cílem je na příkladu jednotného kontaktního místa veřejné správy (*Public Service Desk*)[4] ukázat aplikaci principů metodiky PAIL. Tato práce by měla také sloužit jako podklad pro budoucí disertační práci, ve které bych rád koncepci dále rozpracoval a předložil jako vstupní materiál pro reformu veřejné správy.

1.3 Obsah práce

Práce je rozdělena do tří částí. Zohledňuji tím potřebu čtenáře nejprve poznat izolovaně témata veřejné správy a metodiky ITIL, objasnit principy poskytování služby a na tomto základě pak budovat představu poskytování služeb veřejné správy. Vyústěním mého úsilí je pak koncepce metodiky poskytování veřejné správy jako služby pod akronymem PAIL.

V první části diplomové práce rozeberu teorii správy, vysvětlím základní pojmy, uvedu stručnou historii a vývoj veřejné správy na území České republiky až do současnosti a v krátkosti představím očekávaný vývoj v nejbližší budoucnosti.

Ve druhé části představím metodiku ITIL jako *de facto* standard jak řídit IT. Projdu životní cyklus služby, a to počínaje požadavkem zákazníků na službu, přes vytvoření strategie služeb, návrh služeb, přechodu služeb, provozu služeb, konče fází neustálého zlepšování služeb.

Ve třetí části se zaměřím na služby v obecných souvislostech, a to zejména na principy poskytování služeb a na vztah zákazník - dodavatel. Popíši specifika poskytování služeb veřejné správy a to, jak se odlišuje od jiných služeb. Zohledním interakce občana a úředníka při poskytování informační služby a to, jak se postavení občana mění, je-li předmětem kontroly.

---

[4] Termín „*Public Service Desk*“ je spojením anglických výrazů „*Public Service*“ a „*Service Desk*“.

V této části také představím koncepci PAIL jako obdobu metodiky ITIL. Odebráním „IT“ z metodiky „ITIL“ vzniká „IL“, tedy knihovna dobré praxe, kde najdeme návod jak poskytovat obecně jakoukoli infrastrukturu formou služby. Podstatu této metodiky, ono „IL“, obohatím o specifika veřejné správy „PA“, z čehož tak vznikne metodika „PAIL“ jako „knihovna infrastruktury veřejné správy“.

Návrh PAIL zohlední odlišnost veřejné správy a poskytování IT, přesto budou obě metodiky vycházet z principů řízení poskytování služeb.[5] Jako příklad možné implementace PAIL ve veřejné správě ukážu uplatnění konceptu metodiky na příkladu jednotného kontaktního místa veřejné správy „*Public Service Desk*“.

[5] Tak jako ITIL vychází z ITSM (Information Technology Service Management), tak PAIL musí vycházet z principů PASM (Public Administration Service Management). Principy ITSM a PASM nacházejí průnik v poskytování a zabezpečení služeb. A to jak služeb informačních technologií, tak veřejné správy.

1.4 Okruh čtenářů

Záměrem této práce je poskytnout vhled do problematiky veřejné správy jako služby následujícím čtyřem skupinám zamýšlených čtenářů:

První skupinu tvoří pracovníci veřejné správy, kteří se chtějí dozvědět, jak lze zefektivnit fungování jejich úřadu na základě implementace principů metodiky PAIL.

Druhou skupinu tvoří informatici, kteří chtějí využít potenciál informačního managementu spolu s principy metodiky PAIL při analýze a návrhu informačních systémů ve veřejné správě.

Třetí skupinou je úřad šéfa administrativy (*Public Administration Chief Information Officer, PA CIO*). Do té doby, než takový úřad vznikne, je této roli nejbližší prezident Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ).[6]

Posledním adresátem je kancelář oboru hlavního architekta eGovernmentu při Ministerstvu vnitra, se kterou je nutné metodiku PAIL propracovat do detailu.

Existují také ty zájmové skupiny, kterých se práce dotýká, ale pro které přináší snaha o zkvalitňování veřejných služeb nevítané změny. Jednou z takových skupin jsou ti úředníci, kteří záměrně rozhodují špatně a skrývají se za anonymitu své funkce. Další skupinou jsou firmy navázané na veřejné zakázky, které těží z nepřehlednosti stávající organizační struktury a fungování veřejné správy.

Navrhovaná metodika klade důraz na snadnou kontrolu kvality provedení služeb a na finanční transparentnost, která je v zájmu občanů, a na ty práce cílí v každém případě.

---

[6] Je nutné zmínit, že role šéfa administrativy je zamýšlena jako apolitická. Smysl jeho úřadu spočívá v poskytnutí zpětné vazby k návrhům zákonů, které se týkají veřejné správy. Může se stát, že návrh zákona prospěje asymetricky jen jednomu resortu a jiný resort může být nepřiměřeně zatížen novou agendou. Šéf administrativy pak na jednání s premiérem předloží zdůvodnění, jestli je z pohledu veřejné správy takový návrh prospěšný pro administrativu jako celek a nikoli jen pro jednu její část na úkor ostatních. Touto rolí je zdůrazněna potřeba po systémovosti předkládaných návrhů ve veřejné správě v zájmu občana.

1.5 Předkládaná vize veřejné správy

Než přistoupím k samotné problematice veřejné správy, metodiky ITIL a veřejných služeb, rád bych na závěr úvodní kapitoly uvedl představu, jak by měla veřejná správa fungovat. Tato vize dále prostupuje celou prací.

Veřejnou správu je možné chápat jako vůz. Občané jsou pasažéry tohoto vozu a volí si ze svých řad toho občana-řidiče, o kterém si myslí, že je dostane k dohodnutému cíli. Veřejná správa musí fungovat podobně bezchybně a deterministicky jako stroj. Tedy bez ohledu na to, kam a kudy jede. Následná kontrola činnosti veřejné správy musí probíhat stejně objektivně jako průchod vozidla technickou kontrolou a řidič by na ni neměl mít vliv. Výsledkem kontroly je pak seznam nedostatků, které je třeba napravit v organizaci veřejné správy-na vozu.

Veřejná správa je omezena personálními, technologickými a ekonomickými možnostmi. To samé platí i pro vůz, který je schopen ujet při daném množství paliva limitované množství kilometrů. Palivo je paralelou k finančním zdrojům, kterými jsou veřejná správa a rozsah poskytovaných služeb limitovány.

Politik-řidič je ten, který musí své občany-pasažéry přesvědčit, že je bezpečně dovede-doveze tam, kam chtějí. Pro řidiče je možné navrhnout změnu trasy, která je podle jeho zkušeností lepší. Nabízí se tedy paralela, že veřejná správa musí být apolitická stejným způsobem, jakým vůz jede tam, kam mu řidič velí.[7]

---

[7] Není vyloučené, že se cestující-občané rozhodnou vyměnit nejen nespolehlivého řidiče-politika, ale také poruchový vůz a v tomto přirovnání tedy veřejnou správu.

Základní výhodou vztahu zákazník-dodavatel je totiž možnost vyměnit tohoto dodavatele za jiného, v tomto případě za soukromý subjekt.

Cílem této práce není polemizovat nad tím, jestli je nebo není výhodné poskytovat veřejné služby primárně státem, polostátními podniky či soukromými subjekty. Dlouhodobá zkušenost ukazuje, že nejvyšší úspory lze dosáhnout na nejmasověji využívané službě, což je ale vykompenzováno zvýšením ceny či nedostatečným pokrytím službami na okrajových trzích. Příkladem může být doručování zásilek v Praze, kde je vysoká konkurence, ve srovnání s doručováním v pohraničí (Osoblažsko), kam se nevyplatí pro komerční subjekty dodávat své logistické služby.

2.0 Veřejná správa

Tato část je primárně určena těm čtenářům, kteří se chtějí blíže seznámit s teorií a základními pojmy veřejné správy. Pozornost je věnována vývoji správy od jejího vzniku až po současnost. Samostatná kapitola je věnována očekávanému vývoji veřejné správy v nejbližší budoucnosti.

2.1 Teorie a základní pojmy veřejné správy

Správa obecně zahrnuje činnosti směřující k plnění cílů a to jak veřejných, tak soukromých. Správní činnosti je pak nutno vymezit jako činnosti administrativní, organizační, plánovací, řídící a kontrolní. Správou se zabývá správní věda. Správní věda se rozděluje na správní nauku, správní právo a správní politiku.

Správu lze pojímat i jako *„činnost, pomocí níž se nějaký předmět udržuje v původním, resp. provozním stavu nebo chodu“*.[8]

Správa je rozdělena na soukromou a veřejnou. Soukromá správa závisí na volbě a je omezena právním rámcem, v němž se jednotlivec může pohybovat volně. Soukromá organizace si stanovuje své cíle sama. Veřejná správa je naproti tomu omezena stanovením působnosti a každému jejímu vykonavateli dává zvlášť pravomoci (oprávnění k moci). Veřejná organizace musí vykonávat úkoly stanovené zákonem. Veřejná správa se proto pomalu vyvíjí a má malý manévrovací prostor.

Veřejnou správu definujeme jako činnost výkonnou a nařizovací, a především jako činnost spočívající v provádění zákonů. Dnešní pojetí pak označujeme veřejnou správu v širším významu jako vládnutí nebo správu veřejných věcí za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch.

Specifikem veřejné správy je také to, že má na některé své služby monopolní postavení. Občan se tak dostává do asymetrického postavení, kdy byť je s vykonanou správou nespokojen, nemůže najít alternativu. Veřejná správa se tak musí vyvíjet na přání občana-voliče, který může ve volbách vyjádřit nespokojenost se stavem věcí a volit toho kandidáta, který chce veřejnou správu změnit.

---

[8] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 12

2.2 Smysl veřejné správy

Hlavním smyslem veřejné správy je služba veřejnosti.[9] Službou veřejnosti lze rozumět naplňování potřeb občanů. Není v silách jednotlivce naplnit všechny své potřeby tak, jak je popisuje ve své hierarchii potřeb Maslow. Lidé chtějí naplnit své fyziologické potřeby (hlad a žízeň), své potřeby bezpečnosti, se kterými jim může pomoci stát. Totéž platí pro pocit seberealizace. Stát naplněním základních potřeb umožňuje svým občanům uspokojovat i vyšší potřeby, než je zajistit jídlo a pití pro přežití[10], a také to je garantováno formou bezpečnostních rezerv státem. Ve snaze naplnit své potřeby si proto občané ze svých řad volí politiky, kteří pak podle svých nejlepších představ stanoví úkoly pro veřejnou správu a pracovníci veřejné správy je pak v rámci svých možností provedou. Kontinuita veřejné správy je zabezpečována předpisy.[11]

2.3 Správní věda

Veřejnou správou se zabývá správní věda a to skrze správní nauku, správní právo a správní politiku. Správní nauka je vědou, která popisuje skutečný stav správy a ukazuje na příčinné souvislosti a podstatu správy. Správní právo je normativní vědou, která řeší to, jak co má být. Správní politika hodnotí správu podle předem stanovených měřítek.[12]

Podstatu této práce ze správních věd vystihuje nejlépe pohled správní politiky jako vědy, která se ptá, zda a na kolik je veřejná správa uspořádána účelně vzhledem ke stanoveným cílům. Správní politika podněcuje správní reformy a modernizaci veřejné správy na základě politických, ekonomických, sociálních a kulturních hodnot. [13] Potřeby vycházející z těchto souborů hodnot pak mohou být protichůdné a tak může reforma veřejné správy narazit na odpor jedné části.

---

[9] [Správní řád, 2004], odst. 1. §4 zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

[10] [SHAFRITZ, 1997] *Classics of Public Administration,* Maslow, A. H., *A Theory of Human Motivation,* str. 114

[11] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 25

[12] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 11

[13] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 50

V kapitole věnované navrhované metodice PAIL je vyčleněna samostatná podkapitola šéfovi administrativy (*PA CIO, Public Administration Chief Information Officer*). Jedná se o roli, která má odpovědět na otázku, zdali je vládní návrh prospěšný a zda je ho veřejná správa schopna naplnit.[14]

2.4 Materiální a formální pojetí veřejné správy

Veřejnou správu lze chápat ve dvojím pojetí. Materiálním a formálním. Veřejnou správu v materiálním smyslu lze popsat jako činnost státních a jiných orgánů veřejné moci, ve formálním smyslu pak jako organizaci. Okruh činností veřejné správy lze vymezit buď pozitivně, nebo negativně.

Pozitivně definujeme veřejnou správu úkoly, které má veřejná správa zabezpečovat. Nedostatkem pozitivní definice je obecnost, abstraktnost u příliš širokého vymezení úkolů a zároveň přílišná konkrétnost a popisné vymezení málo použitelné pro teorii. [15] Příkladem může být obecná formulace „Veřejná správa je službou veřejnosti.“[16]

Negativní vymezení veřejné správy lze vyjádřit jako souhrn činností výkonné (prováděcí) moci, které nejsou ani zákonodárné ani soudní.[17] Zatímco zákonodárná moc tvoří právní rámec, soudní moc se vztahuje k dodržování zákonů. Výkonná moc pak slouží k naplnění zákonů.[18]

Formální pojetí veřejné správy zahrnuje organizace, kterým je svěřena moc v rámci jejich zákonem stanovené působnosti[19]. Správa ve formálním pojetí tak představuje soustavu správních úřadů, jako vykonavatelů činností stanovených právním řádem. [20]

---

[14] v rámci své výkonné moci: povinností veřejné správy je podpořit zákonodárnou moc naplňováním zákonů a to efektivně a hospodárně. Efektivitě veřejné správy je věnována samostatná kapitola.

[15] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 15

[16] [Správní řád, 2004], odst. 1. §4 zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

[17] [ÚSTAVA] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., hlava třetí

[18] Nutnou reformu veřejné správy lze tedy shrnout do výrazu „Zákony neměnit, ale naplnit“.

[19] Působnost je možné vymezit na věcnou, prostorovou, osobní a časovou. Jedná se o hmotně-právní vztah, který popisuje, co se na koho vztahuje po jak dlouhou dobu.

[20] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 18

Spojením formálního a materiálního pojetí můžeme definovat veřejnou správu jako tu správní činnost, kterou vykonává správní úřad.

Činnosti veřejné správy lze rozdělit na činnost poskytování informací (informační službu) a na činnost přikazující a kontrolující, která vyžaduje aktivní spolupráci občana (i když nechce).

2.5 Organizace, právní forma a úkoly veřejné správy

Veřejnou správu lze členit z hlediska organizačního uspořádání, právní formy výkonu a úkolů. Neexistuje univerzální uspořádání veřejné správy, které by bylo použitelné v jakékoli zemi. To, co se nyní objevuje v Singapuru (*Public Service infrastructure, PSi*), je výsledkem dvaceti let soustavného utváření podporující veřejné správy. Proto se také stal Singapur v minulosti nejpřívětivějším místem pro podnikání. [21]

Rozsah činností, které veřejná správa poskytuje, se odvozuje od chápání smyslu státu a toho, co občané od své správy očekávají. (Co jako veřejnost delegovali na veřejnou správu.) Anglosaský model veřejného zájmu vnímá smysl státu jinak a v menším rozsahu, než zažíváme v post komunistických zemích, kde jsme zvyklí na rozsáhlou míru angažovanosti státu v životech občanů. Anglosaský model správy nahlíží na stát jako na nutné zlo, a proto se musí veřejná správa (byrokratický aparát) držet pomocí rozpočtu na uzdě. [22]

Je zřejmé, že občané České republiky očekávají jiný rozsah poskytování veřejných služeb než občané Spojených států. Míra očekávání je dána historickým vývojem, a to nejen kvůli čtyřiceti letům komunismu, ale i díky feudální minulosti. Tehdejší „občané“ spadali pod vrchnostenskou moc a asymetrie moci ve vztahu panovník – občan zvýrazňovala postavení panovníka. (viz nevolnictví) [23]

Na základě historického vývoje veřejné správy na území České republiky lze usoudit, že v současné době zaváděný manažerský způsob řízení veřejné správy bude v dané organizaci veřejné správy v České republice těžké zavést a že bude narážet na odpor

---

[21] Více informací je dostupných v [SAXENA, 2011]

[22] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 20

[23] Teprve v roce 1781 vydal císař Josef II patent o zrušení nevolnictví.

veřejnosti a úředníků. Změna veřejné správy je však nutná a její aktuálnost je v tuto chvíli podložena materiálem *„Efektivní veřejné správy a přátelské veřejné služby“* předkládající vizi *„Smart Administration“* do roku 2015. Této části je věnována samostatná kapitola.[24]

Veřejná správa dělí postavení účastníků podle právní formy na rovné a nerovné. Nerovné je označováno jako vrchnostenské. Rovné pak jako fiskální (rozpočtové). V evropském právu se vrchnostenskou mocí rozumí právní předpis, správní akt či donucovací opatření. Správa fiskální vstupuje do vztahu s jinými právními subjekty z pozice rovného partnera. [25]

Veřejná správa tak má dvě tváře: autoritářskou a demokratickou. V obou případech je ale vyžadována součinnost občanů (fyzických a právnických osob), a to z toho důvodu, že je to tak jednodušší, rychlejší a snadno dosáhneme požadovaného výsledku. Příkladem může být pokyn úředníka předložit korektní daňové přiznání.

Úředník do jisté míry předpokládá, že většina občanů jedná v souladu se zákonem. Zde je nutné zmínit, že nerovnost vztahu k veřejné správě ovlivňuje, jak je působení institucí chápáno občany.[26] Občan v pro něj nevýhodném a vynuceném postavení vnímá, jak se k němu úředník chová, i když nemá na výběr. Je rozdíl mezi tím, jestli je vztah dobrovolný, nebo ne. A úředník, který se chová vstřícně a přívětivě, byť „nemusí“, vytváří o veřejné správě dobrý dojem. Stejně tak proaktivně se chovající úředník, který před vypršením lhůty kontaktuje občana a požádá ho o opravu dodáním nového formuláře, ukazuje vstřícnou tvář úřadu.[27]

---

[24] Čtenáře, kteří mají zájem detailněji poznat historii českého modelu veřejné správy lze odkázat na knihu [JANÁK, 2005] uvedenou v seznamu literatury.

[25] [HENDRYCH, 2009] Hendrych, D. *Správní věda, 2009,* str. 22

[26] Občan může očekávat, že se o něj stát postará, když mu během života neustále přikazuje, co má dělat a platí si jeho existenci. Tento předpoklad stojí a padá se silou státu. Čím silnější je stát, tím víc odčerpává peníze občanů, tím větší objem služeb může poskytnout a tím větší závislost může vyvolávat.

[27] Zde se jedná o osobní zkušenost autora s konkrétním finančním úřadem, který tak přispěl k pozitivnímu obrazu fungování nejen daného úřadu (pod jehož místní a věcnou působnost autor spadá), ale i celé správy.

2.6 Státní správa a samospráva

Veřejná správa je rozdělena na státní správu a na samosprávu. Státní správa je součástí výkonné moci státu a soustřeďuje se ve vládě (Úřad vlády ČR) a ústředních orgánech státní správy, tedy na ministerstvech a ostatních ústředních orgánech, kterými jsou například Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální či Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).[28]

Tyto tři zmíněné instituce jsou specifické, protože nejsou ve vztahu podřízenosti k žádnému ministerstvu.[29] Jedná se tedy o servisní organizace, a to jak ve vztahu k politikům (ministrům), tak k občanům. Zde je nutné zmínit, že služby veřejné správy jsou poskytovány vládě pro naplnění zákonů, stejně jako občanům, a to převážně formou informační služby (katastrální úřad). Tyto orgány jsou pověřeny také vykonáváním dohledu (u ÚOHS je to dohled nad hospodářskou soutěží).

Jedná se o služby, které lze nalézt i v anglosaském modelu veřejné správy, a to z toho důvodu, že jsou to činnosti, jejichž potřebnost je vnímána veřejností, a zároveň se jedná o natolik komplexní činnost, že ji lze efektivně vykonávat jen s velkým počtem schopných úředníků. Zmíněný katastrální úřad je nutný jak pro pořádek ve vlastnictví, tak pro účely finančního úřadu, který na základě výpisu vypočítává daň z nemovitosti.

Jedná se tedy o interní službu pro vnitřní potřebu úřadu. Z pohledu služby se však jedná o totéž poskytování. Externí subjekt (občan či jiný úřad) požaduje informační službu, která musí být dostupná a spolehlivá. Funkcí katastrálního úřadu je také chránit soukromé vlastnictví, a právní řád tak umožňuje, že občan nemusí být fyzicky přítomen ve své nemovitosti, aby byla jeho a nikdo mu ji nevzal.

Zde může posloužit příklad divokého Západu v nynějších Spojených státech, kde bylo toto právo na vlastnictví ohroženo. V době dolování zlata bylo vyznačené území „*claim*“. Opustil-li pak kopáč toto místo, mohl na tomto místě kopat někdo jiný. Jinou situací představuje kopání opálů v Austrálii, kde si lze od báňského úřadu koupit právo hledat opály.

---

[28] [SMEJKAL, 2003*], Informační systémy veřejné správy*, str. 13

[29] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 38

V zájmu jednotlivce je tedy vznik a provoz takových úřadů podporovat a je nutné mít na jejich provoz v rozpočtu dostatečnou rezervu. Dodržuje se tak pořádek ve vlastnických vztazích.

Samospráva je definována jako *„způsob řízení určitého celku, kdy daný subjekt o alespoň některých svých záležitostech rozhoduje sám autonomním způsobem, tedy „spravuje se sám““.*[30] Vývoj samosprávy byl narušen v období komunismu, kdy její funkci ve své podstatě převzaly národní výbory jako vykonavatelé státní moci, která byla v rukou jedné totalitní strany. Samospráva v současné podobě naplňuje princip subsidiarity, což znamená, že je veřejná správa vykonávána na nejnižším možném stupni. Tím se rozumí, že o územním plánu obce rozhoduje obec, o stavbě dálnice napříč krajem rozhoduje krajský úřad a o koncepci obrany státu rozhoduje ministerstvo obrany. Princip subsidiarity vychází z předpokladu, že orgán, který je občanovi nejblíže, mu může nejlépe rozumět.

Samosprávu rozdělujeme na územní a zájmovou.[31] Územní samospráva prošla zásadní změnou reformou veřejné správy v roce 2004. Územní samospráva je zakotvena v Ústavě v článku 8, ve kterém je občanům zaručen princip územní samosprávy v souladu s *Evropskou chartou místní samosprávy*. Výkon územní samosprávy se opírá o články 99-105, ve kterých se definují základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje).[32] Územní samosprávu vykonávají krajské úřady, magistráty statutárních měst, městské a obecní úřady. [33] Na území České republiky existují vyšší územně samosprávné celky, a to krajských úřadů a magistrátních úřadů statutárních měst.

Jestliže o vlastních záležitostech rozhoduje subjekt vytvořený na základě společného zájmu, jedná se o zájmovou či profesní samosprávu a jako příklad lze uvést Notářskou komoru České republiky, Českou advokátní komoru či Českou stomatologickou komoru. Jsou to subjekty sdružující pracovníky v rámci jedné profese, jejichž

---

[30] [KOUDELKA, 2007] *Samospráva, 2007,* str. 21

[31] [SMEJKAL, 2003*], Informační systémy veřejné správy*, str. 9.

[32] [ÚSTAVA] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Hlava sedmá, článek 99-105

[33] [SMEJKAL, 2003*], Informační systémy veřejné správy*, str. 9.

smyslem je prostřednictvím povinného členství regulace pracovníků a formování standardů vykonávané profese. V duchu principu subsidiarity pak je účelem zájmové samosprávy umístit kontrolu na nejnižší možnou úroveň.

V Ústavě zakotvená kontrola samosprávy je pro navrženého šéfa administrativy, onoho pomyslného nejvyššího úředníka, omezena tím, že samospráva jedná samostatně, a to jak na základě již zmíněné Ústavy, tak na základě přenesené působnosti státu. Může se jednat jak o správní dozor samostatné činnosti veřejné správy, tak o dozor nad výkonem veřejné správy.[34] Tím se rozumí, že stát může přenechat výkon některých svých služeb (například vydávání oprávnění k řízení vozidel) obcím (s přenesenou působností), které pak musí kontrolovat (a vykonávat nad nimi dozor). Tento dozor je ale možné vykonávat jen způsobem, který stanovuje zákon, a to pouze pokud je nutná ochrana zákona. Dále je možné samosprávu kontrolovat na základě zákonů o finanční kontrole[35] a o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.[36]

2.7 Stručný historický vývoj veřejné správy

Nedílnou součástí diskuze o reformě veřejné správy je její historický kontext, který určuje tvar současného stavu. Historie veřejné správy (čili péče o veřejný zájem) lze na území České republiky datovat již od devátého století našeho letopočtu, v období Velké Moravy, nepočítáme-li bájnou říši franského kupce Sáma o dvě století dříve, která také musela mít nějakou formu správy veřejného zájmu.

Byť není historie veřejné správy na území České republiky spojitá a každá doba si vyžadovala jiný typ správy (podle účelu a politické situace), je možné nalézt postupné formování současného tvaru během posledních více než tisíce let. Na počátku naší historie byla správa určena pro efektivní vládu panovníka. Poté sloužila jako podpora pro totalitní státní aparát v období komunismu a občanům začala poskytovat své

---

[34] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 86

[35] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění.

[36] Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních a samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění

služby v období první (1918-1938), druhé (1938-1939) či současné postkomunistické republiky (od roku 1990).[37]

Historii veřejné správy na našem území můžeme rozdělit podle několika předělů.[38] Prvním mezníkem je správa v počátcích českého státu raně feudální monarchie (mezi devátým a třináctým stoletím), kdy základní pilíře tvořily dvorské úřady a místní správa a země byla pod správou rodu Přemyslovců. Jednalo se o centralizovanou ranou feudální monarchii, ve které se feudální vztahy teprve utvářely a konsolidovaly. [39]

Vláda tehdy náležela vždy nejstaršímu členovi rodu. Jednalo se o tzv. seniorátní princip vedení rodu. [40] Ústřední správa byla v rukou panovníka (který byl nejvyšším zákonodárcem, soudcem, hlavou moci výkonné a velitelem vojska. Kníže se opíral o dvorský sněm, svou družinu, dvorské úřady (z nichž nejdůležitějším byl dvorský župan, který byl *de facto* druhým mužem ve státě) [41] Tehdy, v jedenáctém století vznikají první dvorské úřady, které se stávají základem centrální správy státu.[42] Správa se odehrávala buď v rámci hodnosti (stolník, lovčí, mečíř), či v rámci úřadu s širším rozsahem činností (komorník, který se stal správcem knížecí komory mající na starosti finance panovníka) [43]

Dalším neopomenutelným předělem je doba čtrnáctého století, kdy Karel IV., římský císař a český král vytvořil z Prahy centrum Říše římské. Král se v té době opíral o již zmíněné dvorské sněmy, královskou radu, zemský soud, zemský sněm a o zemské úřady (nejvyšší komorník, sudí, písař a purkrabí). [44] V té době dochází v Čechách pro berní účely k územnímu vyhraňování krajů a okresů, kterých bylo v době Václava IV.

---

[37] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích,* str. 11-12

[38] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 8

[39] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 3

[40] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.*, str. 32

[41] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 10

[42] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.*, str. 32

[43] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.*, str. 35

[44] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 24

dvanáct. Na Moravě zase vznikají krajské soudy, v jejichž čele stáli krajští soudci, kteří dbali na veřejnou bezpečnost a zasahovali z pozice úřadu do života obyvatel. [45]

Dobu, kdy měli husité vliv na státní správu lze přesně vymezit daty 30. 7. 1419 (defenestrace) a 23. 8. 1436 (vjezd Zikmunda Lucemburského do Prahy). Správa v období vlády husitů byla specifická tím, že se jednalo o správu ve válečném stavu a bez panovníka.[46] Absence ústřední královské moci společně se permanentním vojenským ohrožením zabraňovala budování stabilních, institucionalizovaných a administrativně sofistikovaných právních vazeb.[47] V té době zajišťovali udržování pořádku, zásobování a obranu čtyři členové hejtmanské vlády a polního vojsko. Rozmanitost názorů byla reflektována na husitských sněmech, které byly svolávány *ad hoc,* a to nikoli panovníkem, ale konkrétní skupinou, která právě byla u moci.[48] Fungování veřejné správy se vyznačovalo chaotičností a nedá se hovořit o udržování nějakého konzistentního tvaru. Husitská vláda byla demokratičtější a rozhodovali nejen šlechtici. [49]

Dalším předělem bylo převzetí moci rodem Habsburků ve druhé polovině šestnáctého století nástupem Ferdinanda Habsburského na český trůn. Podstatné je posílení moci panovníka, integrace českých zemí do habsburské monarchie a pokračující všeobecná germanizace. [50] Z pohledu správy během vlády Habsburků je nutné zmínit moment, kdy katolická církevní správa začala poskytovat svou evidenci panovníkům a kdy se evidencí křtů a svateb pro církevní účely zaevidoval téměř každý obyvatel monarchie a započal zrod oficiální matriky.

Moderní veřejná správa se tak začala formovat od roku 1620, kdy zanikly společné orgány Zemí koruny české, a započala existence české dvorské kanceláře vznikající

---

[45] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.*, str. 67

[46] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.* str. 75

[47] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 24

[48] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.* str. 78-79

[49] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 38

[50] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 63

v době Ferdinanda I., jehož vizí byla jedna ústřední kancelář pro celou monarchii. [51] V době vlády Marie Terezie dochází ke zbytnění státní správy a ústřední moc začíná regulovat větší spektrum činnosti obyvatel. Spolu s tím vznikají nová správní odvětví a nové orgány státní moci. [52]

Od roku 1848, kdy proběhla v rakouském císařství revoluce[53], se datují počátky organizace okresní politické správy, pokusy o vytvoření krajských úřadů a krajské vlády, vznik územní, obecní, okresní a zemské samosprávy a také její konec po první světové válce, díky níž začal počínaje rokem 1918 český stát existovat jako samotný subjekt. Byť byla existence našeho státu v zahraničí brána jako umělý výtvor vzniklý u stolu při podpisu Versailleského míru[54], přesto jsme si svou existenci obhájili a v období dvaceti let 1918-1938 pak díky vzniku samostatného Československa jsme mohli utvářet vlastní veřejnou správu vycházející z tradic rakousko-uherské monarchie. V rámci ČSR tak začaly existovat národní výbory a národní rady a začala vznikat vlastní územní samospráva.

Prohlášením protektorátu Čechy a Morava v roce 1939 jsme se stali součástí většího územně správního celku německé říše a staly se tak předmětem Heydrichovy správní reformy.[55] Během války se exilová vláda v Británii pokoušela o vytvoření vlastní koncepce organizace veřejné správy, která v roce 1945, po skončení druhé světové války vyvrcholila opětovným vznikem národních výborů. Demokracie vyrvaná z drápů německé orlice však neměla dlouhého trvání a zcela demokraticky jsme si zvolili Národní frontu. Komunisté získali v poválečných volbách 40% hlasů a v roce 1946 se stal Klement Gottwald prezidentem ČSR. V únoru 1948 došlo k vládní krizi, která vyvrcholila demisí nekomunistických ministrů a v březnu roku 1948 tak vznikla „socialistická“ vláda jako výsledek únorového puče (násilného převzetí moci). Veřejná správa se tak stala státní správou, která jako svůj hlavní orgán používala národní výbory přímo řízené jedinou vládnoucí stranou (KSČ). Organizační zákon

---

[51] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.* str. 100-101

[52] [STARÝ, 2007] *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, str. 79

[53] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích,* str. 241

[54] [VAN LOON, 1932] *Van Loon's Geography: The story of the World We Live In,* str. 266-267

[55] [KRBOVÁ, 2008] *Veřejná správa pro manažery,* str. 31

v roce 1927[56] omezil samosprávu na minimum, načež národní výbory sloužící k výkonu politické moci totalitní KSČ tento faktický zánik stvrdily.

V roce 1990 přechodem k demokracii a zákonem č. 367/1990, o obcích, se začíná obnovovat samospráva[57] a znovu dochází k naplnění slova „veřejná správa“. Do té doby se jednalo jen o státní správu. Od devadesátých let minulého století se tak pozvolna začal určovat a měnit tvar veřejné správy, což vyvrcholilo v roce 1993, kdy byla po rozpadu Československa přijata nová ústava[58], ve které byla zakotvena existence krajů a následné kroky, které vedly v letech 2000-2002 k reformě územní veřejné správy. Zanikly okresní úřady (činnost ukončily k 31. 12. 2002) a obce se rozdělily do třech stupňů. (obce I. stupně, II. stupně s pověřeným obecním úřadem a obce III. stupně s rozšířenou působností.) [59]

Charakter správy a státní moci byl výslednicí sociálního vývoje dané doby a vždy, když daný politický systém nevyhovoval, došlo ke změně. [60] Ze zběžného pohledu na historický vývoj veřejné správy je patrné, že tvar a rozsah činností veřejné správy je určován politickým (feudálním, vrchnostenským, totalitním a demokratickým) uspořádáním země v dané době.

2.8 Dílčí aspekty veřejné správy

Následující kapitola je věnována jednotlivým dílčím aspektům veřejné správy. Cílem je ukázat, jak komplikovaná a rozsáhlá je veřejná správa a co všechno se musí vzít v potaz při návrhu reformy veřejné správy tak, aby se veřejné služby poskytovaly na podobné úrovni, jako se poskytuje IT za pomoci metodiky ITIL. Informatika je na rozdíl od veřejné správy mladým oborem, a právě z toho důvodu je tato kapitola věnována právě informatikům seznamujícími se s principy a fungováním veřejné správy.

---

[56] Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.

[57] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 88

[58] [ÚSTAVA] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

[59] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.* str. 484

[60] [JANÁK, 2005] *Dějiny správy v Českých zemích.*, str. 9-10

2.8.1 Správní právo a právo procesní

Veřejná správa (a to jak státní správa, tak samospráva) koná v souladu s platným právem. Musí být dodržena ochrana zákonnosti a právní jistoty. [61] Zatímco občana svazuje občanské, rodinné, obchodní a pracovní právo, orgány veřejné moci jednají na základě veřejného práva, a to ústavního, správního, trestního, finančního a mezinárodního práva (včetně práva obsaženého v mezinárodních smlouvách uzavřených v rámci Evropské unie).

Správní právo, jak uvádí definice, je „*souborem veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy.* [62] Klade si za cíl regulovat vztahy mezi veřejnou správou a občany a mezi jednotlivými úřady navzájem. Správní právo se dělí na hmotné a procesní. Upravuje vztah mezi občanem a úřadem, který je nerovný a vychází z podstaty práva samotného. Úřad něco žádá po občanovi a ten se musí ve svém vlastním zájmu podvolit. Hmotné právo obecné se týká pramenů správního práva, aktů, veřejnoprávních smluv (viz správní řád §159- §170), samotné organizace veřejné správy, trestního správního práva, kontrolních mechanismů veřejné správy a správního soudnictví. Hmotné právo zvláštní se zabývá jednotlivými právními oblastmi pro konkrétní úřad – jedná se o specifické naplňování práva pro konkrétní činnost.[63]

Smyslem správního práva je regulovat a standardizovat jednání správních úřadů. Občan musí nabýt právní jistoty, která je umocněna tím, že úřad na základě stejné (či podobné) žádosti jedná více méně stejně.[64] Z pohledu informatika se tak jedná o proces známý z procesní analýzy ve své komplikované formě, kdy procesy představují komplikované činnosti, které jde rozdělit procesní analýzou na jednotlivé spouštěče, toky, aktivity a odhalit vstupy a výstupy. Přesně o to se jedná v procesním právu, jen je vše komplikovanější. Správní právo je určeno zákony, předpisy a

---

[61] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 45

[62] [PRUCHA, 1998] *Správní právo – Obecná část,* str. 19

[63] [HORZINKOVA, 2008] *Správní právo procesní,* str. 22

[64] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 63

naplnění a dodržování práva je zaručeno v Základní listině práv a svobod[65], která je součástí ústavního pořádku České republiky.

Chceme-li tedy změnit způsob, jakým veřejná správa jedná, musíme vzít v potaz právní rámec, ve kterém se jakákoli činnost provádí, a metodika poskytování služeb veřejné správy musí být kodifikována v zákoně. Čistá metodika bez ukotvení v právním řádu nemůže změnit činnost úřadu, zvlášť pokud chceme, aby se procesy ve státní správě vykonávaly jinak a rozdílně oproti současnému stavu. Je-li v zákoně obsažena bezpodmínečná posloupnost kroků, musíme tyto kroky změnit v příslušném zákoně.

2.8.2 Prameny správního práva a vnitřní předpisy

Pramenem práva rozumíme psané právní předpisy, které jsou obecně závazné, čímž zajišťují normalizaci a standardizaci právních aktů. Prameny práva rozumíme prameny poznání právního rámce v psané podobě. Pramenem správního práva je závazná literatura. *„Prameny práva jsou vnější formy vyjádření práva, a to jak státem výslovně proklamované, tak státem sice výslovně neproklamované, ale fakticky existující.“*[66] Prameny práva dělíme podle právní síly a podle územní působnosti. Právní předpisy jsou jednostranné, abstraktní a obecně závazné. Mezi prameny správního práva počítáme normativní právní akty, jakými jsou ústavní zákony, mezinárodní smlouvy, zákony a zákonná opatření, podzákonné právní předpisy (nařízení a statutární předpisy). Ostatními prameny správního práva jsou pak obecné právní zásady, obecné právní principy, judikatura, činnost správních soudů, opatření obecné povahy a vnitřní předpisy. Dále existují veřejnoprávní smlouvy o výkonu a normativní akty prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil.[67]

2.8.2.1 Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy a zákony

Základem ústavního pořádku České republiky je ústava. Platnou ústavou je Ústava ČR z roku 1993.[68] Česká republika je svrchovaným, jednotným a demokratickým

---

[65] Ústavní zákon č.2/1993. Sb. *Listina základních práv a svobod*., článek 2

[66] [UPOL, 2011] *Prameny správního práva*, převzatá citace Pavla Holländera

[67] [DIENSTBIER, 2011] *Správní právo 2*

[68] [ÚSTAVA] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

právním státem, který dodržuje práva a svobody svých občanů. Základní práva a svobody jsou obsaženy v Listině základních a práv a svobod, která tvoří druhý ústavní zákon. Dalšími zákony ústavního pořádku jsou ostatní ústavní zákony (č.347/1997 Sb., o vyšším územně správním celku, č 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR). Součástí právního řádu jsou také mezinárodní smlouvy, které ratifikoval parlament. Tím, že jsou mezinárodní smlouvy součástí právního řádu, jsou občané (a stát) vázáni k jejich dodržování. Dojde-li ke střetu zákona a mezinárodní smlouvy, přednost má mezinárodní smlouva.[69] Pro systém veřejné správy je dále důležitý 10. článek Ústavy písmeno a), kde se uvádí „*Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.*“ Tento článek umožňuje přenést některé správní činnosti na úroveň Evropské unie. (V případě úspěšné implementace metodiky PAIL v EU je tedy možné touto cestou vytvořit Evropské centrum sdílených služeb a některé činnosti vykonávané v jednotlivých zemích přenést do jednoho centra). Další mezinárodní smlouvou je Evropská charta místní samosprávy (platná pro ČR od 1. 9. 1999). Jedná se o snahu sjednotit výkon samosprávy v rámci EU a vyslovit principy a pravidla místní samosprávy.[70] Evropská úmluva o státním občanství[71] a Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí.[72]

2.8.2.2 Nařízení

Nařízení se dělí na právní nařízení, jako podzákonný právní předpis, a správní nařízení, jako pramen správního práva. Nařízení vydává vláda, ministerstvo, jiné orgány státní správy a orgány samosprávy (obce, kraje). Nařízení může vydat vláda, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, správní úřady, obce a kraje. Nařízení na úrovní obce je vymezenou svou působností na katastr obce. U nařízení se jedná o jednostrannou vrchnostenskou moc, kdy veřejná správa prostřednictvím svých orgánů

---

[69] [MVČR, 2005] *Veřejná správa v České republice,* str. 12

[70] [EPRAVO, 2001] *Evropská charta místní samosprávy*

[71] [SENÁT, 2000] *Evropská úmluva o státním občanství*

[72] [ECN, 2008] *Aarhuská úmluva*

něco nařizuje.[73] Povaha nařízení, jak je charakterizována abstraktně, obecně nachází svou konkrétní podobu v publikaci nařízení v oficiální sbírce, kde má mít občan možnost toto nařízení vyhledat.

2.8.2.3 Statutární předpisy

„Statutární předpisy znamenají oprávnění veřejnoprávních samosprávných korporací (Česká Televize) *vydat vlastní pravidla formou obecných abstraktních aktů. Tyto předpisy upravují právní záležitosti, které patří do působnosti v rámci jejich samosprávy. Statutární předpisy, které vycházejí z ústavou či zákonem garantované autonomie se odlišují od nařízení, která jsou vydávána k provedení zákona.“* [74] Samosprávné korporace tak rozhodují samy o sobě a statutární předpisy jim slouží k úpravě. „*Účinky statutárních předpisů směřují vůči členům konkrétního samosprávného společenství, nebo se může jednat o obecně závazný právní předpis. Statutární předpisy dělíme na předpisy územní samosprávy (obecně závazné vyhlášky), předpisy zájmové samosprávy (stavovské předpisy) a na předpisy ostatní samosprávy (například na akademické předpisy).“*.[75]

2.8.2.4 Další formy pramenů práva

Mezi ostatní prameny právního práva pak patří „*komunitární právo, obecné právní zásady a principy, judikatura Ústavního soudu, činnost správních soudů, opatření obecné povahy a vnitřní předpisy.*“[76]

2.8.2.5 Vnitřní předpisy

Občan, přichází-li do kontaktu s úřadem, očekává, že na základě stejných požadavků dostane podobnou, v ničem zásadním se nelišící reakci úřadu. K tomu, aby se orgán správy choval stejně, či podobně, slouží vnitřní předpisy, které nejsou obecně závazné, protože se nejedná o právní předpisy. Jejich závaznost je závazná jen podle správního řádu (viz výše) či jako norma.

---

[73] [IURIDICTUM] *Právní předpis*

[74] [UPOL, 2011] *Prameny správního práva II*

[75] [UPOL, 2011] *Prameny správního práva II*

[76] [UPOL, 2011] *Prameny správního práva II*

Pro účel úřadu je vhodné umístit tyto vnitřní předpisy na intranet. Pro občany je přínosné mít přehled o tom, jak se úřad bude pravděpodobně chovat. Jedním z výstupů použití vedení pomocí vnitřních předpisů je pravidelné proškolování na příkladu vzorových rozhodnutí. [77] Jsou-li tyto vnitřní předpisy a normy publikovány ve Věstníku vlády, stávají se závaznými.

Tím, že jsou zákony popsány s určitou mírou volnosti, občan čeká, že je-li jednou nějaký termín nějak chápan v rámci daného úřadu, měl by tak být chápán trvale. Termín je volně definován zákonodárcem proto, že v různých To, že je možné rozhodnutí úřadu předvídat je v souladu s principem vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí.[78] Právě ve vnitřních předpisech je prostor pro zavedení metodiky PAIL.

2.8.3. Správní úřad

Podle definice v Ústavě je *„Správní úřad organizační jednotka zřízená zákonem, jejíž působnost je stanovena zákonem“* [79] Správní úřad je institucí, které dávají tvář úředníci. Náš dojem z úřadu a jeho fungování je výrazně ovlivněn dojmem z úředníka. Přijdeme-li do kontaktu s úředníkem, dostáváme obraz o fungování celého jeho úřadu. Vidíme-li pak, že úředník neví, proč nějakou činnost vykonává, získáváme dojem, že celý jeho úřad a ten, který úřad vytvořil, neví, co dělá a co je účelem konkrétní byrokratické situace. Cílem navrženého poskytování veřejné správy jako služby musí být revize zkoušky odborné způsobilosti, ve které má úředník ukázat místo své a svého úřadu na mapě organizace a být si vědom přínosu pro jednotlivce.

2.8.4 Činnosti veřejné správy

Veřejná správa je definována jako souhrn činností či jako soubor institucí (orgánů veřejné moci). Činností veřejné správy je také *„podíl na tvorbě právních předpisů, na správních aktů, opatřeních, osvědčeních, vyjádřeních, zákrocích, úkonech a na správním dozoru“*[80].

---

[77] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 76

[78] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 77

[79] [ÚSTAVA] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., článek 79

[80] [SLÁDEČEK, 2011] *Formy činnosti veřejné správy*

Činnosti veřejné správy lze rozdělit na dvě podskupiny. Na službu občanům a na kontrolní činnost (s nezbytnou donucovací silou). Tím, že může veřejná správa (a to hlavně státní správa) jednat jen na základě platných zákonů, je základní činností veřejné správy legislativní funkce.

Jednou ze základních činností veřejné správy je vytváření závazných metodik, jak se v dané situaci správní úřad má chovat. Veřejnou správu je nutné brát jako delegování činnosti v rámci skupiny. Delegováním úkolů se však nezbavujeme odpovědnosti. Během čtyřiceti let komunistické vlády jsme mohli zapomenout, že tvar státní správy určujeme my, občané, ale nyní, více než dvě desítky let od přechodu k demokracii musíme znovu brát veřejnou správu jako nástroj kolektivní moci, abychom měli jednodušší život. Úředník tak má z podstaty své profese poskytovat službu (informační, finanční či materiální) a zároveň kontrolovat naplnění zákonů.

Použijeme-li znovu přirovnání veřejné správy k vozu a k politikům jako k řidičům, musíme jako občané jasně specifikovat, jaký vůz chceme, jakého řidiče a kam chceme dojet. Samozřejmě, že řidič má odlišné požadavky na vůz než pasažéři či náklad. Řidič se chce vést pohodlně a nechce, aby mu blikající kontrolky znepříjemňovaly jízdu. Cílem schopného politika-řidiče je nadchnout své spolujezdce pro nějaký cíl. Cílem voličů-pasažérů je vybrat si schopného řidiče, který nás dostane tam, kam chceme. Na nás občanech tedy je vytvořit takový vůz, který nás spolehlivě doveze za naším cílem. Současný obraz vozu veřejné správy se nepodobá dobře naladěnému luxusnímu vozu, který by skýtal pohodlí přepravujícím se osobám, ale působí dojmem vzpouzejícího se koně, který chce jít vlastní cestou a brání se přejít přes lávku.

2.8.5 Služba, kontrola a regulace

Činnost veřejné správy lze rozdělit na službu, kdy je občan hybatelem a spouštěčem státní správy, a na kontrolu, kdy je občan v asymetrickém postavení k moci a tento vztah (stát-občan) je pak vrchnostenským. Zatímco v rámci služby občanům by se měl úředník snažit o maximální rychlost odezvy (*responsiveness*), v rámci kontroly a regulace není v dlouhodobém zájmu občana, aby úředník vyšel občanovi maximálně vstříc a za nejkratší dobu.

Je-li smyslem stavebního úřadu omezit výstavbu v dané oblasti, nelze měřit rychlost odezvy úředníka jako základ jeho výkonu (*performance*). Cílem takové činnosti je naopak klást co nejvíc omezujících podmínek a dávat co nejpomalejší reakci. Tentýž

správní úřad má na jednu stranu maximální zájem přilákat investory (pro výstavbu továrny), na druhou stranu je v jeho zájmu i zájem občana, který chce mít kolem svého domu čisté životní prostředí. Poměřujeme-li tak výkonnost státní správy a vyhodnocujeme-li obecné metriky, musíme nejprve zjistit, co je účelem činnosti úředníka a podle toho, zdali plní, či neplní svou roli ho hodnotit.

Jedná-li se tedy o službu občanům, chceme, aby byly ty správné informace poskytovány co nejrychleji, a naopak pokud se jedná o kontrolu a regulaci, chceme (i proti individuálnímu vlastnímu zájmu), aby byla veřejná správa striktní a měla dostatek donucovacích prostředků. Zájem jednotlivce je zde ve vztahu ke správě v kontrastu se zájmem skupiny. Jednotlivec chce od úřadu volnost a toleranci v rámci odchylek, skupina chce, aby úřad dodržoval pravidla v liteře zákona bez nejmenší odchylky.

2.8.6 Rozhodování ve veřejné správě

Rozhodování je jádrem činnosti správního úřadu. Jedná se o projev veřejné správy, který je viditelný pro občany. S rozhodováním souvisí odpovědnost ať už úředníka, či úřadu, za vlastní činnost.[81] Transparentní veřejná správa umožňuje občanům vidět, který úředník rozhodl o jejich případu, a podat na něj kupříkladu stížnost (či se odvolat). Tato viditelnost úředníků může na jednu stranu přispět ke snadnější kontrole práce úředníků, na druhou stranu ji může znesnadnit.[82] K fungování veřejné správy a pro usnadnění rozhodování přispívá vnitřní organizace úřadu.

Metodika PAIL a na ni navázaný *„Public Service Desk“* se může stát součástí širšího rámce informačních systémů pro podporu rozhodování ve veřejné správě. Jedním z prvků rozhodování je (jak zmíněno výše) diskreční pravomoc. Správní uvážení, musí být neutrální, rovné (dodržující princip právní jistoty), odpovědné, výkonné a účinné. [83] Musí se opírat o fakta a úředník se musí snažit o maximální objektivitu. Informační systém má sloužit pro úředníka k tomu, aby si mohl vyhledat podklady

---

[81] [SKULOVÁ, 1996] *Rozhodování ve veřejné správě,* 1996, str 48.

[82] Jako příklad lze uvést úředníka, který nemůže rozhodnout ve věci objektivně, protože tím ovlivní podnikání zaměstnavatele své ženy. Úředník pak volí mezi konáním dobra vůči své rodině a vůči svému úřadu.

[83] [PEKOVÁ, 2008] *Veřejná správa a finance veřejného sektoru,* str. 94

pro rozhodování, ale zároveň by měl mít možnost vidět (ideálně za použití modelů systémové dynamiky) dopady svého rozhodnutí ve větším měřítku.[84] Pro občana pak „*Public Service Desk*“ musí sloužit ke komunikaci s úřadem, k dokazování a podání odvolání v případě, že vyvstaly nové skutečnosti, které mohou změnit rozhodnutí úřadu.

2.8.6.1 Zásady rozhodování

Mezi zásady rozhodování ve veřejné správě řadíme:[85]

1) nutnost v podobě naplňování cílů a úkolu veřejné správy,
2) legalitu (zákonnost) obsahové a formální stránky rozhodování a rozhodnutí
3) respektování základních lidských a občanských práv a svobod
4) demokratičnost
5) rovnost adresátů rozhodnutí před rozhodovacím subjektem
6) objektivnost a spravedlnost rozhodování
7) dostatečnou informovanost subjektu rozhodování
8) poskytování dostatečných informací o vlastní rozhodovací činnosti a s tím související sdělitelnost vydaných rozhodnutí
9) přezkoumatelnost rozhodnutí spolu s odpovědností subjektu za vydané rozhodnutí
10) systémovost
11) efektivnost
12) dostupnost
13) nepřetržitost činností a posloupnost kroků
14) pružnost rozhodování
15) poučenost z předchozí rozhodovací činnosti.

---

[84] Příkladem budiž zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) a na něj navazující hrozící arbitráž pro zavedení tzv. „solární daně“. [KONÍČEK, 2011] *Právní úprava výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů.* – str. 59

[85] [SKULOVÁ, 1996] *Rozhodování ve veřejné správě,* str. 95

2.8.7 Etický rozměr činností veřejné správy

Etika ve veřejné správě je chápána jako aplikace morálních standardů v činnosti veřejné správy.[86] Jedná se o dohled nad chováním a vystupováním konkrétních úředníků při správní činnosti a vydávání správních rozhodnutí. Úředník se může chovat eticky v případě, je-li k tomu motivován svým přímým nadřízeným, který je pro něho vzorem chování. Přejímá od něj způsoby, jak se v dané situaci chovat. Předtím (či v nejbližší možné době), než úředník nastoupí na místo svého působení do svého úřadu, musí projít testem odborné způsobilosti, která by měla zahrnovat i školení v etice veřejné služby. Úředník může být požádán o stvrzení kodexu etického chování v daném úřadu. Může se jednat o závaznou normu či o dobrovolnou dohodu pracovníků konkrétního úřadu. [87]

Etika je čtvrté E služby vedle efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti. K tomu, aby byl čtvrtý rozměr (čtvrté E) ve veřejné správě rozvíjen vzniká na počátku tohoto tisíciletí (v posledních deseti letech) etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě.[88] Nejedná se o povinnou závaznou normu, ale *„dodržování etického kodexu přispívá k vyšší kulturní úrovni vzájemných vztahů občanů a zaměstnanců v oblasti veřejné správy."* Veřejná správa musí řešit střet zájmů svých úředníků, musí prověřovat, zdali rozhoduje úředník v souladu se zásadami, a právě k tomu přispívá kodex.

Lze polemizovat nad tím, jestli je potřeba používat „4E", když kombinace „*effectiveness*" a „*be efficient*" znamená v překladu *„dělat správné věci správně."* Vykonávat tedy ty správné správní akty správně znamená i to chovat se hospodárně a eticky.

K tomu, aby bylo možné zlepšit veřejnou správu, je nutné dodržovat následujících sedm principů veřejného života. Těmi jsou: nezištnost, integrita, objektivnost, odpovědnost, otevřenost, čestnost a vedení. [89]

---

[86] [FRUMAROVÁ, 2005] *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu,* str. 203

[87] [FRUMAROVÁ, 2005] *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu,* str. 203

[88] [CA, 2011] *Etika ve veřejné správě*

[89] [CHAPMAN, 2003] *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí.,* str 107

2.8.8 Kontrolní mechanismy veřejné správy

Pracovníci správních orgánů mají rozhodování v popisu práce. Správnost tohoto rozhodování a splnění stanoveného cíle je předmětem kontroly. Kontrola je vedle plánování, organizace, vedení a realizace činností součástí řízení.[90] Kontrola ve veřejné správě je součást řídících procesů a jedná se o zpětnou vazbu pro toho, kdo řídí, či pro kontrolu toho, jak řídí. Může se jednat o kontrolu vnitřní i vnější.

Konkrétní jednání osob je třeba kontrolovat a činit opatření k nápravě. Kontrolou se rozumí dozor, dohled, ověřování či přezkoumávání. Kontrola je nedílnou součástí každé řídící činnosti a spolupodílí se tak na dosahování cílů.[91]

Smyslem kontroly je zajistit, aby procesy probíhaly tak, jak je zamýšleno. [92] Předmětem kontroly je fungování subsystémů finančního účetnictví, monitorování výkonu, efektivnost vnitřní komunikace, procesní kontrola či systém dělby povinností a odpovědnosti. Efektivní komunikace je důležitá proto, že „*všichni zaměstnanci pracují lépe v situaci, kdy znají a akceptují cíle organizace a podstatu svých vlastních aktivit*“. [93]

Kontrola ve veřejné správě, jak je obsažena ve správním právu, zahrnuje parlamentní kontrolu, kontrolu Nejvyšším kontrolním úřadem, správní soudnictví, kontrolu Ústavním soudem a činností Ombudsmana. [94]

Audit slouží pro kontrolu efektivnosti a hospodárnosti finančního řízení, kontrolu legálnosti přijatých kroků. [95] Kontrolní mechanismy mohou být nastaveny na základě zpětné vazby po analýze výsledku, nebo lze kontrolu pro podporu rozhodování řízení ve veřejné správě rozdělit zabudovat už jako vestavěný stabilizátor při stanovování

---

[90] [NEMEC, 2010] *Kontrola ve veřejné správě*. 2010, str. 9

[91] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 15

[92] [NEMEC, 2010] *Kontrola ve veřejné správě*. 2010, str. 17

[93] [NEMEC, 2010] *Kontrola ve veřejné správě*. 2010, str. 20

[94] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 16-17

[95] [NEMEC, 2010] *Kontrola ve veřejné správě*. 2010, str. 10-11

cílů. Samotné zadávání cílů spolu s kontrolou řídicí činností je tak předmětem kontroly a poskytuje zpětnou vazbu před tím, než vznikne výsledek. [96]

Kontrola veřejné správy vytváří předpoklady pro záruku zákonnosti v jednání a v rozhodování správních orgánů. Pro tento účel existuje kontrola jako jedna ze záruk zákonnosti v českém právu.[97] Neméně důležitou zárukou je ochrana proti nečinnosti, které je věnována samostatná kapitola.

Kontrola veřejné správy znamená kontrolu jako součást svého působení (tedy kontrolu orgány veřejné správy) a jako předmět kontroly ve vztahu k ostatním subjektům (v tomto případě je veřejná správa kontrolována z venku).[98]

Jak je výše uvedeno, kontrolní činnost spojenou s veřejnou správou (kdy je veřejná správa jak subjektem, tak objektem kontroly) lze rozdělit na dva okruhy: kontrolu vykonávanou veřejnou správou a kontrolu prováděnou subjekty mimo veřejnou správu.[99] Pro účel práce je kontrola dále rozdělena na vnitřní a vnější.

2.8.8.1 Vnitřní kontrola veřejné správy

Vnitřní kontrolu veřejné správy lze rozdělit na instanční kontrolu, služební dohled, dozor nad územními samosprávnými korporacemi (například obce a kraje) a na dozor nad zájmovými (profesními) veřejnoprávními korporacemi (například advokátní komora). [100] Instanční kontrola a služební dohled jsou rozebrány v následujících dvou oddílech.

2.8.8.1.1 Instanční kontrola

Organizace veřejné správy je založena na hierarchickém principu, který je zahrnut v tzv. instančním postupu. Takovým postupem se rozumí stav, kdy se na projednávání a rozhodování orgánu veřejné správy podílí jeden orgán, který činnost vykonává a druhý (či více), který jeho postup kontroluje. Tento orgán mu je instančně nadřízený a

---

[96] [NEMEC, 2010] *Kontrola ve veřejné správě*. 2010, str. 13-14

[97] [PRUCHA, 1998], *Správní právo – obecná část, Brno,* str. 225

[98] [FRUMAROVÁ, 2005] *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu,* str. 29

[99] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 18

[100] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 18

kontroluje, zda je dodržována zákonnost správních aktů, a vystupuje tak, aby byla umožněna náprava činnosti podřízeného orgánu. Jedná se tedy o naplnění zásady tzv. „dvojinstančnosti“ ve veřejné správě.[101] Tato dvojinstančnost musí být obsažena i v informačních systémech veřejné správy a při komunikaci s občany. Občan musí vědět, s kterým úřadem jedná a ke kterému úřadu se může odvolat.

Správní řád (dále jen s.ř.)[102] počítá za řádné opravné prostředky odvolání (§80. s.ř.), rozklad (§152. s.ř.), odpor či námitku (§117. s.ř.). Jako mimořádné opravné prostředky počítá žádost účastníka řízení o povolení obnovy řízení (§100. s.ř.). Dozorčím prostředkem je ve správním řádu zakotveno přezkumné řízení (§94-99, s.ř.) Smyslem těchto opravných prostředků (kontroly a dozorčí činnosti) je ochrana zákonnosti při výkonu veřejné správy a ochrana veřejných zájmů[103], a to bez ohrožení principu právní jistoty.

Veřejný zájem a zájem dotčených stran se může dostat do rozporu. Zde se pak může princip zákonnosti dostat do kolize s principem právní jistoty, ve které nabyvatel získal svá práva v dobré víře.[104] Existují výjimky, kdy je možné právní jistotu při obnovení řízení narušit, což je popsáno taxativně ve správním řádu (§100. s.ř.). Jedná se o situace, kdy vyšly najevo nové skutečnosti či nové důkazy, či došlo ke změně rozhodnutí, které bylo podkladem pro toto rozhodnutí.

Občan by měl mít možnost se snadno a levně dozvědět, jestli je účastníkem nějakého řízení, a to jak jako jednotlivec, tak jako člen nějaké skupiny. Obyvatelé konkrétního města spadající do působnosti úřadu, který mění územní plán, by měli mít možnost se o této změně dozvědět předtím, než se jich změna začne týkat. K tomu má sloužit rozšíření datových schránek (o nich v samostatné kapitole) na synonyma a množiny.[105]

---

[101] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 23

[102] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

[103] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 45

[104] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 49

[105] Datová schránka má být pro každou fyzickou či právnickou osobu jen jedna. Na druhou stranu počet unikátních identifikátorů je vysoký. Občanovi by mělo například stačit pamatovat si SPZ vozidla a tomuto řidiči může napsat zprávu do jeho datové schránky, aniž by znal jméno řidiče. Stejně tak

2.8.8.1.2 Služební dohled

Specifickou součástí vnitřní kontroly veřejné správy je služební dohled. Jedná se o kontrolní činnost, ve které nadřízený kontroluje práci svých podřízených a to, jak plní své povinnosti v souladu se svou pracovní smlouvou a s právními předpisy. Služební dohled probíhá na všech úrovních hierarchie veřejné správy.[106] Služební dohled je součástí pracovněprávních vztahů, které jsou popsány v zákoníku práce a ve služebním zákonu, který vejde v platnost nejdříve v roce 2012.[107] Jedná se o dobrovolný vztah, který není ošetřen správním řádem, protože předmětem je vnitřní fungování úřadu tak, aby v požadované kvalitě dodal, co se od něj (dle zákona) žádá. Služební dohled musí dbát na zásadu objektivnosti, operativnosti a konkrétnosti. Dohlížející nesmí být podjatý, dohled musí být vykonán vždy, když je třeba a hodnocení podřízeného musí vycházet z jeho konkrétní činnosti. [108]

Předmětem metodiky PAIL je umožnit každému vedoucímu nastavit transparentní metriky pro každého podřízeného a umožnit tak nejen měřit efektivitu a produktivitu konkrétních úředníků, ale také umožnit kariérní rozvoj a jasně deklarovaným povyšováním schopných úředníků zlepšovat vyhlídky pracovníků na kariérní postup. Byť není práce ve veřejné správě placena jako práce v jiných oborech, i tak může přitahovat schopné zaměstnance, kteří potřebují jednotný informační systém, který jim umožní sledovat jejich hodnocení a růst. „*Public Service Desk*“ poskytuje na základě měření vstřícnosti a spokojenosti občanů zpětnou vazbu jak pro konkrétního úředníka, tak pro jeho nadřízené.

---

může být pošta určená vlastníkovi parcely přesměrována do jeho datové schránky. Nemohlo by se tak stát, že by se vlastník nedozvěděl o změně územního plánu v katastru obce, kde se nachází jeho pozemek.

[106] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 66

[107] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 68

[108] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 83

2.8.8.2 Vnější kontrola veřejné správy

Vnější kontrolou rozumíme kontrolu, kterou vykonávají jiné subjekty než orgány veřejné správy.[109] Mezi subjekty[110] vnější kontroly veřejné správy, tedy kontrolu prováděnou subjekty stojícími mimo organizační strukturu veřejné správy je počítána vyšetřovací komise parlamentu, která provádí parlamentní kontrolu veřejné správy,[111] činnost Nejvyššího kontrolního úřadu (rámcově rozebraná v samostatném oddílu) a činnost veřejného ochránce práv (tzv. ombudsmana).

Vnější kontrolu provádí také činnost správního a ústavního soudnictví a to Ústavním soudem v Brně a správními soudy (buď specializovanými soudy či na správu specializovanými orgány soudního typu) .[112] Poslední a neopomenutelnou složkou kontroly činnosti veřejné správy je pak účast veřejnosti. Delegováním úkolů na organizaci veřejné správy nepominula povinnost veřejnosti kontrolovat jejich provedení.

2.8.8.2.1 Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) vykonává kontrolu pokladní, kontrolu správní a kontrolu státní. Kontrola pokladní je účetní kontrola v širším smyslu. Při této kontrole úřad dbá na to, aby hospodaření s majetkem bylo řádné a účelné. Předmětem kontroly správní je hodnocení vydávání státních financí, předepisování daní a poplatků a to za podmínky respektování platných právních norem. Státní kontrola analyzuje, zda je hospodaření státu v souladu se zákonem o státním rozpočtu. Kontrolu vykonávanou NKÚ lze dělit na kontrolu předběžnou (preventivní) a následnou, která se snaží nalézt vzniklé nedostatky v pokladní, správní a státní činnosti a která tvoří těžiště činnosti tohoto úřadu. Kontrolu lze dělit na materiální, která se zaměřuje na soulad s právem, a na kontrolu formální, jejímž předmětem je účetní správnost a je vymezena předpisy o účetnictví. NKÚ jako orgán kontroly veřejné správy musí být ve své činnosti nezávislý a to jak funkčně, tak organizačně,

---

[109] [KADEČKA, 2008] KADEČKA S., PRUCHA, P. *Správní právo – obecná část.*, str. 5

[110] Subjektem se rozumí ten, který kontroluje. Objektem ten, který je kontrolován.

[111] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 114

[112] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 271

personálně a finančně. Tato nezávislost je přímo vyjádřena v Ústavě. (čl. 97 odst. 1) Nezávislost je dále zaručena také vyloučením jiných placených funkcí a výdělečných činností, přičemž funkci prezidenta NKÚ nelze vykonávat zároveň s funkcí poslance, senátora, soudce či státního zástupce. [113]

NKÚ se zabývá těmito hledisky kontroly: legalitou (soulad s právními předpisy), věcnou a formální správností údajů (kontrola výstupů), hospodárností (jedná se o kontrolu zacházení s majetkem státu, který je zároveň veřejným majetkem občanů) a účelností (zda se vykonává činnost, která směřuje k dosažení zamýšleného cíle). [114]

Kromě toho, že je tato práce určena prezidentovi NKÚ jako jednomu ze čtenářů, je nutné zmínit, že níže navržená role PA CIO (Public Administration Chief Information Officer) je na roli prezidenta NKÚ nezávislá, protože i on (šéf administrativy) musí být předmětem kontroly ze strany NKÚ. V návrhu se jedná o nejvyššího úředníka, který (byť není dosažitelný prostřednictvím *„Public Service Desk“*) vykonává řídící činnost.

2.8.8.2.2 Veřejnost a kontrola činnosti veřejné správy

Veřejností se rozumí ta část společnosti, která se angažuje na společenském dění. Nejedná se tedy o všechny občany, ale jen o ty, kteří jednají buď obecně, nebo v rámci nějakého konkrétního problému. [115] Účast veřejnosti na kontrole se pak projevuje výkonem práv, účastí na místní správě a účastí na rozhodovacích procesech ve veřejné správě (a to jak na samosprávě, tak státní správě). [116] Občané mají několik zásadních práv, které jim umožňují na veřejné správě participovat. Kontrolu činnosti veřejné správy lze konat na základě práva na informace, nesouhlas s rozhodnutím (platným či chystaným) vyjádřit užitím petičního práva a nesouhlas kolektivní vyjádřit v neformální skupině bez právní subjektivity v demonstracích užívaje práva shromažďovacího. Pro založení kupříkladu občanského sdružení pak slouží právo sdružovací, které umožňuje občanům sdružovat se ve spolcích, společnostech a

---

[113] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 228

[114] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 164

[115] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 315

[116] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 317

sdruženích. Občané se mohou také podílet na místní správě formou referend či volbou svých zástupců.[117]

Interakci občana s úřady v rámci jednotného kontaktního místa veřejné správy je věnována samostatná kapitola. Pro občana, který by rád uplatnil své právo na informace, je nutné, aby měl možnost skrz jednotné rozhraní žádat o standardizovaný výstup jakýkoli úřad, pod jehož působnost spadá. K tomu má právě sloužit „*Public Service Desk*“ jako nedílná součást metodiky PAIL.

2.8.9 Ochrana před nečinností veřejné správy

Zákonnost jednání veřejné správy a jejích orgánů lze posuzovat na základě činností konkrétního úřadu, ale také nečinností. Potřebu ochrany před nečinností konkrétního orgánu veřejné správy pokrývá správní řád v krátkosti v hlavě VII, ve které nadřízenému správnímu orgánu ukládá povinnost učinit opatření proti nečinnosti. [118] Princip pro chování správních orgánů vyžaduje, aby se dodržovaly tyto zásady: *„zásada hospodárnosti, zásada rychlosti řízení a zásada dobré správy. Cílem všech těchto zásad je dosažení stavu, kdy orgány veřejné správy vyřizují svěřenou agendu bez zbytečných průtahů, tj. rychle a efektivně. Pro případ, že tak orgán veřejné správy nepostupuje, představil správní řád v § 80 možnost fyzické či právnické osoby požádat o uplatnění opatření proti nečinnosti.“*[119]

Při důkladnějším pohledu lze najít omezení nečinnosti a příkazy k jednání i v jiných částech správního řádu. Již druhá hlava obsahuje příkaz správnímu orgánu, který má vyřídit věci bez zbytečných průtahů.[120] K tomu, aby bylo možné posoudit, zda úřad jedná adekvátně a rychle, slouží v zákonech pojistky maximálních dnů odezvy, do jejichž uplynutí musí úřad odpovědět.

Nadřízený správní orgán (zde je uplatněn hierarchický a instanční princip veřejné správy) může situaci, kdy správní úřad nejedná řešit v souladu se správním řádem (§79 s. ř.) a jednat buď vydáním pokynu, převzetím věci nadřízeným orgánem,

---

[117] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 318-346

[118] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, Hlava VII, §80, Ochrana před nečinností.

[119] [MVČR 1, 2011] *Podání ve veřejné správě*

[120] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, Hlava II, §6, Základní zásady činnosti správních orgánů

pověřením jiného správního orgánu ve svém správním obvodu, či prodloužením zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí a to jen pokud je takový postup pro účastníky výhodnější (§80 s. ř.).[121] Jedná se o situaci, kdy by musel úřad začít šetřit znovu „od nuly“ a došlo by tak k porušení principu ekonomičnosti práce úřadu. Je nutné brát v potaz hledisko procesní ekonomie.[122]

Kromě nečinnosti, kdy správní úřad má jednat a nejedná, existuje i situace, kdy je nečinnost úřadu pokládána za činnost (jedná se o tzv. fikci rozhodnutí, při které úřad rozhodl tím, že neučinil žádné kroky). Pokud správní úřad zůstává nečinný, je povinen tak jednat vědomě a svou nečinnost odůvodnit. [123] Nezákonnou nečinnost lze rozdělit na průtahy, kdy správní úřad koná, ale překračuje zákonem stanovené lhůty, nebo absolutní nečinnost, ve které správní úřad nejedná. Průtahy a nečinnosti klesá důvěra občanů v zachování svých jistot.[124] Tomu lze zabránit prevencí nečinnosti (použitím informačních systémů včasného varování s blížícím se termínem, do kdy musí konkrétní úředník rozhodnout. Stejně tak lze poskytnout vedení a vzdělávání úředníků, které ovlivňují motivaci úředníků jednat v termínu. Personální audit, může naznačit vytíženost úředníků, může ukázat, ve kterých správních orgánech je nutné někoho najmout, pro plnění agendy úřadu v zákonných lhůtách.

Metodika PAIL poskytuje pro ochranu občana před nečinností úřadu systém včasného varování, který připomene žadateli těsně před uplynutím zákonné lhůty na jednání, že se jeho žádost nemusí vyřídit v požadovaném termínu.

2.8.10 Finanční transparentnost veřejné správy

Jak bylo zmíněno výše, NKÚ se podílí na účetní, správní a státní kontrole. Finanční transparentnost veřejné správy je podstatným požadavkem při konstrukci metodiky PAIL. Pro použití veřejných zdrojů musí existovat rozhraní, které ukazuje příjmy a výdaje státu a samosprávy, a to nikoli jen na vyžádání konkrétního žadatele, ale i veřejně za součinnosti konkrétního úřadu. Jakmile jednou občan požádá o nějakou

---

[121] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 61

[122] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 33

[123] [FRUMAROVÁ, 2005] *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu,* str. 32

[124] [FRUMAROVÁ, 2005] *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu,* str. 35

informaci, která není důvěrná (a netýká se jen jeho), měla by být tato informace (tento report) dostupný také pro ostatní. Zeptal-li by se tedy někdo jiný na stejnou věc, měl by dostat stejnou odpověď (aktualizovanou ke konkrétnímu dni).

2.9 Současnost veřejné správy

Současné veřejné správě dominují tři výrazy: „eGovernment“, „datová schránka“ a „elektronický podpis“. Tématem doby je elektronizace veřejné správy a používání informačních technologií k poskytování služeb veřejné správy. Byť metodika PAIL rozpracovaná níže v textu vychází z principů řízení služeb informačních technologií, nepotřebuje k naplnění principů počítače.[125] Přijde-li občan k přepážce České pošty, aby si založil datovou schránku, dělá v tu chvíli maximum proto, aby se nesetkal s pracovníky veřejné správy. Česká pošta je samostatný právní subjekt, pracovník za přepážkou má jen tolik informací, kolik získá napojením na informační systém kontaktního místa (Czech POINT). Byť se jedná o kontaktní místo veřejné správy, občan nepřichází do kontaktu s veřejnou správou jako takovou a nemůže si vytvořit dobrý dojem o službě, která je mu poskytována.

2.9.1 eGovernment a informační systémy veřejné správy

Podstatou eGovernmentu je podle Ministerstva vnitra České republiky „*zlepšovat vnitřní a vnější vztahy veřejné správy pomocí informačních a komunikačních technologií s cílem optimalizovat interní procesy.*[126] Autor citované publikace zmiňuje širší definici eGovernmentu, a to tak, že se tím rozumí *„využívání informačních technologií veřejnými institucemi pro zajištění výměny informací s občany, soukromými organizacemi a jinými veřejnými institucemi za účelem zvyšování efektivity vnitřního fungování a poskytování rychlých, dostupných a kvalitních informačních služeb.*[127]

---

[125] Použití počítačů není samospasitelné. Vstřícný úředník se může pro odpověď na žádost podívat do kartotéky a nemusí použít počítač k přístupu ke vzdálenému informačnímu systému. Vstřícnost lze měřit jako ochotu úředníka odpovědět, nikoli rychlost s jakou úředník přepíná mezi aplikacemi.

[126] [VIDINSKÝ, 2008] *E-government bezpečně*. 2008, str. 7

[127] [VIDINSKÝ, 2008] *E-government bezpečně*. 2008, str. 7

Veřejná správa, kterou tvoří úřady, stojí a padá na písemných dokumentech.[128] Mezi oblasti a činnosti eGovernmentu v České republice, kde se tyto dokumenty nacházejí, patří informační systémy veřejné správy, elektronická komunikace, ochrana osobních údajů, elektronický podpis, elektronické podání, konverze dokumentů, registry veřejné správy, informační audit či elektronické veřejné zakázky.[129]

Cílem eGovernmentu by mělo být ovlivňování veřejné správy tak, aby se zvyšovala vstřícnost a rychlost odezvy úřadů (*responsiveness*), vývoj procesů a elektronických služeb, které by vytvářely most mezi jednotlivými úřady veřejné správy, a také užití internetu k usnadnění poskytování zpětné vazby občany na činnost vlády, politiky a vytvářet tak důvěru ve veřejný sektor.[130]

Informační systémy existují v české legislativě pod různými názvy. Jedná se o evidence, registry, rejstříky, seznamy, matriky, katastry, archivy či soubory. Názvy vycházejí z funkce, způsobu uložení, sběru či zpracování či z historických označení.[131]

Pomyslnou páteří eGovernmentu jsou informační systémy veřejné správy (ISVS)[132]. Jejich správné fungování je zajištěno zákonem danými požadavky, které každý ISVS musí splňovat. Navrhujeme-li tedy pro veřejnou správu informační systém níže v textu zmíněného jednotného kontaktního místa veřejné správy „Public Service Desk“ musíme dbát na soulad s těmito požadavky. Těmi jsou:

1. Správce uveřejňuje číselníky, které jsou použity napříč informačními systémy. Například číselník pohlaví s možnostmi muž/žena/neuvedeno.

---

[128] Písemné dokumenty jsou standardizovanou formou, kterou úřad komunikuje se svým okolím. Vývoj legislativy v posledních pár letech umožnil postavit na roveň tištěný a elektronický dokument. Vize úřadu bez papíru však vyžaduje důvěru úředníků v užívané technologie. V Praze existuje úřad odboru pomoci v hmotné nouzi, kde používají informační systém pro výpočet dávky. Úřednice poté na kusu papíru ručně ověřuje správnost výpočtu.

[129] [VIDINSKÝ, 2008] *E-government bezpečně*. 2008, str. 7-8

[130] [OECD, 2005], *e-Government for Better Government,* str. 11

[131] [SMEJKAL, 2003*], Informační systémy veřejné správy*, str. 25

[132] Informační systémy veřejné správy (ISVS) jsou definovány zákonem č. 365/200 Sb. Jako *„soubor informačních systémů, které slouží pro výkon veřejné správy“*.

2. Každý jednotlivý ISVS musí být uveden v centrálním informačním systému všech ISVS (IS ISVS).

3. Komunikace všech ISVS musí probíhat přes referenční rozhraní a s využitím vyhlášených datových prvků. Referenčním rozhraním se rozumí bezpečné a sdílené rozhraní, které vyhovuje právním, technickým, organizačním a jiným požadavkům, a může tak vytvářet soustavu společným služeb.

4. ISVS orgánu veřejné správy musí být koncepčně řízen. Musí být zajištěno jeho financování, určena odpovědnost při správě ISVS a musí být naplněny dlouhodobé cíle kvality a bezpečnosti ISVS.

5. Každý ISVS musí mít provozní dokumentaci v závislosti na komplexnosti, která obsahuje politiku bezpečnosti, uživatelskou příručku, systémovou příručku a jiné provozní dokumenty v souladu s povahou ISVS.

6. Czech POINT jako český podací ověřovací informační národní terminál je asistované místo výkonu veřejné správy, které má usnadnit komunikaci s úřady. Hlavní myšlenkou tohoto terminálu je, aby „obíhala data, ne občan".

7. Informační systémy musejí být přístupné i osobám se zdravotním postižením. [133]

V původní vizi mělo referenční rozhraní veřejné správy sloužit k vytvoření společné aplikační části, která bude všem orgánům poskytovat společné služby (jako například webhosting či časové razítko). V kapitole věnované centru sdílených služeb veřejné správy bude přínos vzniku centra rozebrán podrobněji.

2.9.2 Datové schránky

Příkladem eGovernmentu v praxi je datová schránka. Datovou schránku si musí zřídit každá právnická osoba podle zákona č.300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů v paragrafu 5. Byť je zřízení datové schránky zdarma, dlouhodobá a funkční práce s ní naráží na řadu omezení. Jednou je úschova zpráv zdarma po dobu třech měsíců. Po uplynutí této lhůty si musí vlastník schránky

[133] [VIDINSKÝ, 2008] *E-government bezpečně*. 2008, str. 12-18

pořídit datový trezor, který je zpoplatněn.[134] Datová schránka bez vlastnictví elektronického podpisu slouží pouze k přijímání zpráv z úřadů. Datovou schránku lze také použít ke komunikaci mezi fyzickými a právnickými osobami, avšak opět za poplatek.[135] Zakoupením elektronického podpisu od certifikační autority se pro vlastníka datové schránky (na dobu omezenou platností certifikátu) otevírá možnost přes datovou schránku komunikovat s úřady aktivně. [136]

2.9.3 Otázka bezpečnosti

Bezpečnost informačních systémů lze chápat jako cíl, kterého je třeba dosáhnout či jako nástroj k dosažení cíle. Bezpečnost informací je charakterizována jako zachování důvěrnosti, integrity správnosti a komplexnosti a dostupnosti oprávněným uživatelům.[137] Současná veřejná správa komunikuje s fyzickými a právnickými osobami podle bezpečnostních pravidel, která člověku z komerční sféry mohou připadat až příliš tvrdá. Je nutné zde položit otázku, nakolik je, či není účelnější a zároveň dostatečně bezpečné přihlašování do internetového bankovnictví skrze zákaznické číslo, PIN a ověření platby bezpečnostním kódem zaslaným pomocí SMS.[138]

2.9.4 Systém základních registrů

Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2011 dochází k plánovanému startu systému základních registrů veřejné správy. Jedná se tedy o zásadní krok, který přispívá k tomu, že budou „obíhat data, ne občan.“ Smyslem registrů je, aby došlo k propojení datových skladů úřadů, a k tomu, aby si údaje sehnali samotní úředníci. Na konci roku 2011 začíná testování pilotního provozu na robotizovaných datech. Nejedná se o data občanů či

---

[134] Předpokládejme, že náklady na úschovu v datovém trezoru jsou nižší než náklady na archivaci tištěné korespondence s úřady veřejné správy.

[135] Datová schránka tak připomíná aplikace pro iPad tzv. *freemium*, u kterých je základní verze zdarma a slouží jen k seznámení s existencí aplikace. Jakýkoli „nadstandard“ pro dlouhodobou práci s aplikací je pak za příplatek.

[136] [SMEJKAL, 2003*], Informační systémy veřejné správy*, str. 79

[137] [SMEJKAL, 2003*], Informační systémy veřejné správy*, str. 57.

[138] Srov. přihlašování do internetového bankovnictví Komerční Banky a mBanky.

firem, ale o počítačem generovaná data.[139] Pilotní provoz má podle šéfa Správy základních registrů Roberta Korselta skončit 1. dubna, odkdy se budou do systému vkládat ostrá data a tím započne zkušební provoz. Ten skončí pravděpodobně 1. července. Harmonogramu a technice provedení zavádění registrů se věnuje nařízení vlády č. 161/2011 Sb. v souladu se zákonem č.111/2009 Sb., o základních registrech.

K tomu, aby mohl úřad kontrolovat oběh dokumentů, musí mít tzv. „spisovou službu.“ V ostrém provozu od léta roku 2012 mají být čtyři registry obsahující informace o občanech, firmách, nemovitostech a právech a povinnostech úředníků.[140] Smyslem registrů práv a povinností úředníků je poskytovat jeden registr pro řízení přístupu k údajům v registrech. „*Řešením je samostatný Registr práv a povinností (RPP), který bude sloužit jako zdroj údajů pro informační systémy základních registrů při řízení přístupu uživatelů k údajům v jednotlivých registrech a agentových informačních systémech. Kdykoli se někdo pokusí získat z registru nějaký údaj, nebo ho dokonce změnit, bude systém vždy posuzovat, jestli to smí udělat a jestli na to má ze zákona právo. Každý dotaz, každá změna údajů bude také v systému uchována.*[141] Podstatným prvkem všech čtyř zmíněných registrů je, že elektronické údaje v nich uvedené budou mít stejnou platnost jako orazítkované tištěné dokumenty.

---

[139] Zkušenosti z vlastní praxe ukazují, že robotizovaná data se od skutečných odlišují tím, že jsou vytvořena podle nějaké šablony. Skutečný uživatel pak zadává do systému jak reálná data (přepis čínských znaků do pinyinu bude nejednotný), tak chybná data (například rodné číslo neexistuje jako samostatný datový typ v databázi a z logiky věci vyplývá, že pravděpodobný záznam v textové podobě bude RRMMDD/XXXX a lomítko bude nutné definovat jako speciální znak. Dále všechny systémy budou muset mít stejné „*constraint*“ na vkládaná data a podobně. To je ale technologický aspekt realizace projektu elektronizace veřejné správy a nesouvisí s poskytováním veřejné správy jako služby. Pokud ale informační systém nefunguje a právě z důvodu neexistence oněch *constraints* úředník může vkládat neplatný tvar rodného čísla, systém dříve či později přestane být spolehlivým a podepíše se to na kvalitě dané služby. A zde už technologie ovlivňuje řízení služeb znemožněním jejího poskytnutí.

[140] Systém základních registrů obsahuje: Registr osob (ROS), Registr obyvatel (ROB), Registr územní identifikace adres a nemovitostí (RUIAN), Registr práv a povinností (RPP) a Převodník (ORG). [SZRCR 1, 2011] Převodník neobsahuje žádná osobní data; přiděluje ZIFO (základní identifikátor fyzické osoby) a AIFO (agendový identifikátor fyzické osoby). Slouží k převodu agendových identifikátorů mezi jednotlivými agendami. [SZRCR 2, 2011]

[141] [KLEIN, 2011] *Kdo smí co vidět.* str. XII-XIII

Propojeností registrů vzniká potřeba kontroly přístupu k těmto údajům. Občan bude mít možnost vyžádat si na Czech POINTu[142] výpis, kdo, kdy a v jakém rozsahu využil přístup k těmto údajům. Občané, kteří mají datovou schránku obdrží výpis z logu přístupů každý rok. [143] Smyslem tohoto opatření je udržet bezpečnost vzdálených dat. V minulosti byla dostupnost dat pro konkrétního úředníka omezena místní a věcnou příslušností jeho úřadu. Co tedy úředník neměl ve své kartotéce fyzicky přítomné v jeho kanceláři, k tomu neměl přístup. V připravovaném systému základních registrů bude pro úředníka jednodušší získat údaje z jiného úřadu. Například propojením databází finančního úřadu a katastru nemovitostí může odhalit zdroj nesrovnalostí v příjmech a výdajích občana. V zájmu občanů tedy je monitorovat, který úředník přistupuje k jakým jeho údajům a z jakého důvodu.

V červenci roku 2012 má také začít existovat Národní digitální archiv, který by měl vyřešit současnou praxi, kdy není možné oficiální cestou zničit dokument jinak než skartací. Což v úřední praxi znamená, že se musí dokument vytisknout, aby ho bylo možné skartovat a tím ho podle zákona zničit.[144] Existuje předpoklad, že je to přesně ta situace, kdy úředník, na základě zdravého rozumu najme firmu, která mu dá potvrzení o skartaci, aniž by bylo cokoli tištěno, podobně jako filmové štáby natáčející film „Obchodník se smrtí“ potřebovaly potvrzení, že zbraně, které nakoupily, byly znehodnoceny a nebyly přeprodány dál v řetězci obchodníků se zbraněmi. Pokud by se ale daného úředníka někdo zeptal, zdali dokumenty tisknou a následně skartují, odpoví buď podle zákona „Ano, děláme to tak.“, nebo podle praxe „Ne, takový nesmysl bychom nedělali.“. Zde se dostává zdravý rozum do konfliktu se zákonem a přesně v takové chvíli musí zasáhnout interní ombudsman úředníků přímo podřízený šéfovi administrativy.[145]

---

[142] Czech POINT, Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál, je zatím nejblíže k myšlence jednotného kontaktního místa *„Public Service Desk.“* Zatímco Czech POINT je ale fyzické místo, Public Service Desk je funkce. ITIL rozumí pojmem *„service desk“ „jediné kontaktní místo mezi poskytovatelem služeb a uživateli. Typický service desk spravuje incidenty a požadavky na službu a obstarává komunikaci s uživateli.“* [BMP ITIL 1,2011] Myšlenka takovéhoto místa v rámci veřejné správy je rozebrána v samostatné kapitole.

[143] [KLEIN, 2011] *Kdo smí co vidět.* str. XII-XIII

[144] [eStat.cz, 2011] *Konec front na úřadech*

[145] Interní ombudsman úředníků je jednou z rolí navržené metodiky PAIL.

2.10 Nejbližší budoucnost veřejné správy

Současnost veřejné správy je výrazem přeměn v chápání smyslu veřejné správy a ve změně očekávání kvality nabízených služeb. Nejedná-li se o vrchnostenskou kontrolu, občan chce, aby s ním úředník jednal podobně jako v komerční sféře. Tedy jako rovný s rovným, jako dodavatel se zákazníkem. Ve veřejné správě tedy můžeme vidět následující posuny:

1) Roste poptávka z řad soukromého sektoru po veřejných službách bez adekvátního navýšení rozpočtu pro jejich poskytování. Za stejnou cenu je očekáváno větší množství a vyšší kvalita nabízených služeb.

2) Roste očekávání mezi uživateli veřejné správy, kteří chtějí služby ve stejné kvalitě a způsobu poskytování tak, jako tomu je v soukromém sektoru.

3) Roste potřeba po průhlednosti používání finančních zdrojů veřejnou správou.

4) Vedení veřejné správy hledá nové nástroje pro dosažení lepších výsledků v rámci daného rozpočtu.[146]

2.10.1 Smart Administration 2007-2015

Očekávání vývoje veřejné správy z pohledu politiků a úředníků v České republice shrnuje vize efektivní a přátelské veřejné služby v programové vizi „*Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*“. Tomuto dokumentu je věnována následující podkapitola.

Vznik strategie Smart Administration, tak jak byla zadána ministru vnitra, se vztahuje k zákonu č. 757/2007 Sb., o strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*. Dokument[147] formulující tuto strategii představuje vizi roku 2015 Uvádí se v něm:

1) Veřejná správa pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně.

---

[146] [NISPAcee, 2002] *Building Berger duality administration for the public: case studies from central and eastern Europe., str. 10*

[147] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015

2) Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, flexibilně reagují na jejich potřeby a fungují hospodárně.

3) Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR.[148]

Zmíněná strategie vznikla na základě potřeby využít zdroje strukturálních fondů v programovém období 2007-2013 pro koordinaci procesů, které by učinily veřejnou správu efektivní a přátelskou, bez ohledu na způsob financování.[149] Ústřední státní správa vytváří strategii, koncepci a obecný rámec pro fungování jednotlivých úřadů a směřování jejich vývoje. Koncepci přívětivé veřejné služby pak umožňuje naplnit pomocí zákonů a kontroly.[150] Jako vrcholný orgán státní moci figuruje vláda České republiky, která udává směr zákonodárstvím výkonné moci. Pokud lze tedy veřejnou správu změnit, musí nejprve existovat právní rámec a sada zákonů, které pak lze vynucovat (občany i soudy) i odměňovat dobrou službu veřejnosti. Současný systém odměňování úředníků nezohledňuje, je-li poskytovaná služba efektivní a přívětivá.

2.10.1.1 Problémové okruhy státní správy

Problémy státní správy lze rozdělit do pěti okruhů, se kterými je nutné pracovat.

Prvním okruhem jsou lidské zdroje, a to hlavně kvůli nízkým mzdám a faktu, že být úředníkem není dostatečně lákavým povoláním. Centrální řízení lidských zdrojů neexistuje, stejně jako databáze znalostí jednotlivých pracovníků či systém řízení jejich znalostí.

Druhým okruhem je efektivita financování a nakládání s prostředky. Ve chvíli, kdy vedoucí úřadu ušetří na nákladech, dostane příští rok o to méně. Znemožňuje to tak spoření či dlouhodobé investice.

---

[148] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015, str. 2

[149] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015, str. 7

[150] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015, str. 8

Třetím okruhem je regulace a proces tvorby právního rámce (zákonů). Neexistuje jasná koncepce tvorby právních předpisů, hierarchie potřeb (který zákon by měl být schválen nejdřív) ani transparentní provázání zákonů navzájem. (zastaralý zákon odkazuje na jiný zákon, který byl zrušen, nový zákon závisí na novelizaci jiného zákona, která neproběhla).

Čtvrtým okruhem je využití informačních technologií při běhu úřadu, chybějící jednotná infrastruktura, nedostatečná vybavenost úřadů a nízká počítačová gramotnost na obou stranách (úředníci i občané).

Posledním pátým okruhem je řízení. A to jak nedostatečná úroveň komunikace mezi orgány, tak omezená aplikace manažerských metod z komerční sféry. Podobný výčet problémových okruhů lze popsat i pro samosprávu (finance, efektivita, služby, lidské zdroje, role státu, modernizace).[151] Návrhu řešení těchto problémových okruhů je věnována kapitola metodiky PAIL.

2.10.1.2 Úskalí realizace vize Smart Administration

„Smart Administration“ je tedy současnou prioritou veřejné správy. V roce 2004 byl schválen dokument „*Reforma a modernizace ústřední státní správy*“, ve kterém je zmíněna potřeba racionalizace procesů, zlepšení řízení, zvýšení kvality a racionalizace financování.[152] Zde je nutné dodat, že podobných dokumentů obsahujících popis toho, co veřejné správě chybí, a dokumentů pokrývajících jednotlivé problémové úseky je celá řada, to však nic nemění na tom, že dokument je jen první část. K naplnění vize obsažené v tomto dokumentu musí existovat politická vůle. Zdárné implementaci Smart Administration, jak byla popsána v roce 2004 s výhledem do roku 2015, bránily v průběhu realizace záměru tři skutečnosti. Prvním bylo dne 24. 9. 2009 svržení vlády Miroslava Topolánka, v souvislosti s tím je druhým důvodem častá změna na postu ministra vnitra, pod nějž plnění vize spadá, a třetím příchod globální ekonomické krize, která si vynutila škrty v provozu projektů eGovernmentu. Zatímco tedy reálná potřeba financí na provoz spolu s objemem

---

[151] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015, str. 10-12

[152] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015, str. 50

provedené práce roste, financí na provoz bude pravděpodobně méně.[153] Lze argumentovat, že server v roce 2005 stál podstatně více než pět let poté, na druhou stranu plánované množství agendy, kterou bude v rostoucí míře eGovernment zpracovávat, tento cenový pokles technologií může vyrovnat.

V níže navržené metodice PAIL je proto zmíněna nejen role šéfa administrativy, ale i potřeba spolu s funkcí a úřadem alokovat potřebné finanční zdroje na to, aby došlo nejen k sepsání studie proveditelnosti jednotlivých návrhů, ale také k sestavení finanční náročnosti následných kroků.

2.10.1.3 Prvky Smart Administration

V rámci koncepce efektivní veřejné správy tak, jak je popsána ve vizi „Smart Administration“ figuruje šest prvků: občan, úředník, organizace, finance a technologie. Všechny prvky jsou spolu ve vzájemné závislosti. Nejdůležitějším prvkem je občan. Cílem vize je mu usnadnit život a nezatěžovat ho přílišnou regulací. Občan by měl přicházet se svými nahodilými a nestandardními požadavky a úřad by měl být schopen na tyto požadavky vstřícně reagovat. Druhým základním prvkem je úředník, který tvoří základní stavební kámen veřejné správy. Vize vyžaduje, aby úředník (bez ohledu na to odkud je – zdali pracuje na ministerstvu či v obci s přenesenou působností) poskytoval služby v maximální možné kvalitě a dále se vzdělával. Třetím prvkem, který tvoří spolu s technologií a organizací rámec pro fungující vztah mezi občanem a úředníkem, je řízení financování, a to hlavně s ohledem na nákladovou efektivnost. [154]

V současnosti dochází u občana k proměně chápání veřejné služby z vrchnostenského vztahu k rovnému, a to i když je občan předmětem kontroly. Z těchto důvodů by jakákoli změna ve veřejné správě měla být propagována občanům. U každého zákona by proto měly být vyčleněny zdroje na propagaci. Podobně jako se přejmenovávají firmy, aby daly najevo, že jsou teď jiné, nové a moderní, by se měla přejmenovat i veřejná správa a vytvořit novou značku, od které může občan očekávat vyšší kvalitu.

---

[153] [MVČR 2, 2011] MVČR, Klaudie – od správy majetku k modelu poskytování a odebírání služeb

[154] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015, str. 56 - 57

2.10.1.4 Strategické cíle Smart Administration

Cestou k naplnění cílů efektivního a vstřícného fungování veřejné správy jsou následující strategické cíle Smart Administration: [155]

1) zkvalitnit tvorbu a implementaci politik[156]

2) zavést systém strategického plánování a řízení ve státní správě

3) zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit prostředí přátelské pro podnikatele

4) reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní a zavést hodnocení dopadu regulace

5) zefektivnit činnost úřadu veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy

6) přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu

7) zkvalitnit činnost justice

Pro všechny výše uvedené strategické cíle lze použít metodiku PAIL. Otázkou je, jestli zájem vlády, který existoval v roce 2007 v rámci čerpání prostředků z EU, je stále aktuální a lze na něj navázat nabídnutím níže předložené pomocné metodiky.

Je-li cílem Smart Administration pozvolná reforma fungování veřejné správy, je nutné nejprve „změřit“, jak veřejná správa funguje v nezměněném stavu a kam se vyvíjí. Byť lze označit způsob řízení veřejné správy jako „neřízení“[157], přesto veřejná správa někam směřuje. Poté, co je veřejná správa změřena, je možné nastavit metriky a stanovit cíl (směr a rozsah změn, požadovaný stav). Teprve pak lze přikročit ke změnám a měření jejich dopadu.

---

[155] [MVČR,2007] *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015, str. 59-84

[156] Zde je výraz politika použit ve smyslu *„policy“*. Na vysvětlenou: *Politics* je politikaření před volbami. *Policy* je to, co se dělá po volbách. Už jen fakt, že pro tento rozdíl nemá čeština vžité pojmenování, znemožňuje diskuzi o *„policy“* a *„politika“* je tak chápána jako *„politikaření“*.

[157] [PUJCEK, 2009] *Smart Administration,* str. 7

3.0 ITSM a ITIL – řízení služeb IT infrastruktury

Následující text je určen pracovníkům veřejné správy, kteří se chtějí seznámit s metodologií řízení služeb IT (ITSM) a s referenčním modelem knihovny infrastruktury informačních technologií (ITIL). Obsahem kapitoly je vysvětlení teorie řízení služeb, základní pojmy ITSM, stručná historie metodiky ITIL, základní myšlenky a možný přínos pro podniky, které chtějí svou IT infrastrukturu používat jako službu.

3.1 Základní pojmy

Klíčovým slovem, který je používáno v tomto textu, je služba. Metodika ITIL chápe službu jako „*prostředek poskytování hodnoty zákazníkovi prostřednictvím výstupů, kterých zákazník chce dosáhnout bez vlastnictví specifických nákladů a rizik.*“[158] ITSM znamená v překladu správu či řízení služeb IT. Slovníček pojmů metodiky ITIL rozumí pod pojmem správa služeb IT „*implementaci a správu kvality služeb IT, které splňují potřeby businessu. Správa služeb IT je vykonávána poskytovateli služeb IT za využití vhodné kombinace lidí, procesů a informačních technologií.*“ [159] Čtenář je v rámci hesla dále odkázán na termín správa služeb, kterou se rozumí „*soustava specifických organizačních způsobilostí potřebných pro poskytování hodnoty zákazníkovi ve formě služeb*.“ [160]

ITIL je v prvé řadě knihovnou know-how. Zároveň je také mezinárodní platformou pro výměnu zkušeností v rámci fóra řízení služeb itSMF. Znalosti metodiky prohlubuje systém vzdělávání a kvalifikační schéma pokrývá stupně dosažené znalosti od základní úrovně certifikátu „ITIL Foundation“ až po experta „ITIL Master“. Síť akreditovaných profesionálů, kteří mají expertní znalost metodiky, nabízí konzultační služby jako pomoc při zavádění do praxe. Softwarové nástroje, jakými jsou například HPSD či Service-Now.com, umožňují provozovat Service Desk firmy v souladu s metodikou ITIL.[161]

---

[158] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – služba*

[159] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – správa služeb IT*

[160] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – správa služeb*

[161] [SKÁLA, 2007] *ITIL – Best Practice řízení ICT služeb a ICT infrastruktury.*

3.2 Vývoj metodiky

Prvopočátky vzniku metodiky ITIL se datují do osmdesátých let minulého století, kdy CCTA (britská agentura pro telekomunikace) zadala studii, která měla za cíl snížit náklady na provoz informačních a komunikačních technologií ve státní správě. Výsledkem studie byla v roce 1988 sada 42 svazků obsahující vládní metodu řízení infrastruktury IT pod názvem GITIMM (*Government IT Infrastructure Management Method*). Tato studie pokryla celý životní cyklus IT bez zaměření na řízení služeb.

Za vznik metodiky, pomyslný „ITIL verze 1“ (v originále nečíslovaný), lze pokládat rok 1989, kdy vyšla první kniha „Help Desk“. V té době se metodika GITIMM přejmenovala na ITIL ze dvou důvodů. V prvé řadě tehdejší ředitel CCTA Roy Dibble požadoval, aby se nejednalo o úřední metodu, ale o vedení a plnilo spíše poradní funkci než oficiální vládní direktivu. V druhé řadě pak chtěl odstranit z názvu výraz „vládní“, aby tak umožnil snadnější přechod metodiky do komerční sféry (odkud tato studie vzešla).[162]

O více než deset let později v roce 2000 se CCTA přejmenovala na OGC (Office of Government Commerce) a pod novým jménem vydala „ITIL verze 2“ obsahující dvě základní knihy o řízení služeb Service Delivery a Service Support a dalších šest titulů pro konkrétní situace v životním cyklu služby. Zkrácením metodiky do dvou knih tvořících jádro řízení služeb nastal rozmach metodiky v komerční sféře. K úspěchu přispělo i to, že se jedná o knihovnu nejlepších zkušeností z praxe provozování a řízení IT služeb, která obsahuje principy, zásady, funkce (helpdesk), procesy, aktivity a role z reálného prostředí komerčních subjektů. [163]

Úspěch metodiky a její implementace v komerčních subjektech vedl k nutnosti zrevidovat stávající verzi a přijít v roce 2007 s třetí verzí, která už nebere za klíčové procesy, ale zaměřuje se primárně na dodávání hodnoty zákazníkům formou služeb.

Obsah třetí verze metodiky je rozdělen do pěti základních knih. Nově je zahrnut celý životní cyklus služby, a to počínaje prvním požadavkem byznysu, na který navazuje pět fází, kterými jsou: Strategie služeb (Service Strategy), Návrh služeb (Service

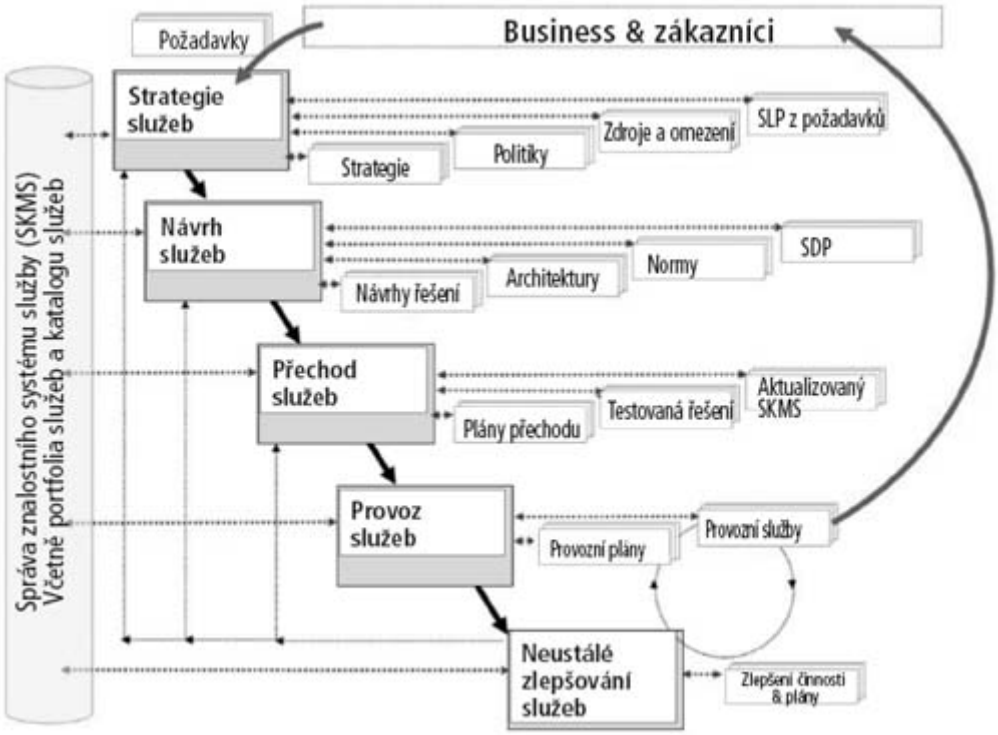
---

[162] [COMBIBO, 2009] *ITIL: The Information Technology Infrastructure Library*

[163] [ITIL.cz, 2009] *Historie, vývoj a přínosy ITIL*

Design), Přechod služeb (Service Transition), Provoz služeb (Service Operation) a Neustálé zlepšování služeb (Continual Service Improvement).[164]

Přehled toho, jak na sebe fáze jednotlivých procesů navazují, je pochopitelný z vyobrazení níže.



Obrázek 3.2.2 – Podstatné souvislosti, vstup a výstupy životního cyklu služeb. Zdroj:[itSMF, 2007][165]

Spouštěčem životního cyklu služby je požadavek od „*businessu*“. Výrazem „business“ slovník metodiky ITIL rozumí „*korporátní entitu nebo organizaci, která se skládá z více podnikových jednotek. V kontextu ITSM výraz business zahrnuje veřejný sektor a neziskové organizace stejně jako firmy. Poskytovatel služby IT poskytuje službu IT zákazníkovi v rámci businessu. Provozovatel služby IT může být součástí stejné firmy jako jeho zákazník (interní poskytovatel služby) anebo částí jiné firmy (externí poskytovatel služby).*“ [166]

---

[164] [DCIT, 2011] *Procesní řízení IT*

[165] [ITIL.cz, 2009] *Historie, vývoj a přínosy ITIL*

[166] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – business*

Celou historii vývoje metodiky ITIL zachycuje následující tabulka. Názvy publikací jsou uvedeny kurzívou. Vysvětlení zkratek je v legendě pod tabulkou.

rok	Událost
1972	IBM zahajuje vývoj metodiky ISMA
1980	IBM publikuje metodiku ISMA
1986	CCTA schvaluje projekt GITMM jako předchůdce ITIL
1988	publikována první verze GITMM (32 knih, 42 svazků)
1989	zánik GITMM, vznik beta verze metodiky ITIL
1989	publikovány první knihy ITIL: *Service Level Management* *Help Desk* *Contingency Planning* *Change Management*
1990	*Problem Management* *Configuration Management* *Cost Management for ICT Services*
1991	*Software Control & Distribution*
1992	*Availability Management*
1993-2000	pokračování v publikacích celkem 31 knih ITIL v1
2000	CCTA se stává součástí OGC, které rozhodlo o revizi metodiky ITIL (budoucí verze 2)
2000	Publikován Service Support jako první kniha ITIL v2
2001	Publikován Service Delivery tvořící s předcházející knihou jádro ITIL v2
2002	*Application Management* *ICT Infrastructure Management*
2003	*Software Asset Management*
2004	*Business Perspective: The IS View on Delivering Service to the Business*
2005	projekt revize metodiky, položen základ budoucí ITIL v3
2006	publikován glosář v2
2007	publikována metodika ITIL v3
06/2011	aktualizace ITIL v3

Obrázek 3.2.1 – Historie vývoje metodiky ITIL. Zdroj:PMI.NIC.org[167]

ISMA	Information Systems Management Architecture
CCTA	Central Computer and Telecommunications Agency
GITIMM	Government Information Technology Infrastructure Management Methodology
OGC	Office of Government Commerce

Bereme-li tedy rok 1986 jako za prvopočátek této metodiky, uplynulo od té doby již 25 let. Čtvrt století se snažíme najít způsob jak ideálně spravovat IT. Shodou okolností se stejnou dobu vyvíjí i již zmíněná *Public Service infrastructure* (PSi) v Singapuru, která započala první kroky v osmdesátých letech. [168]

[167] [PMI.NIC.org, 2008] *ITIL, lo standard de facto per l'ITSM*

[168] [SAXENA, 2011] *Delivering One-Stop Services Online – Public Service Infrastructure*

3.3 Předpoklady úspěchu použití metodiky ITIL

Předpokladem vzniku a provozu fungující organizace používající ITIL je pochopení businessu a toho, co zákazníci chtějí. Metodika ITIL vychází z principu zákazník – dodavatel podobně jako PRINCE2.[169]

Základním úhlem pohledu pro smysluplnou činnost v souladu s metodikou ITIL je zjistit, jakou potřebu chce zákazník uspokojit formou IT služby.[170]

Smyslem distribuční společnosti je dodat noviny ráno do schránky. V tomto případě je službou doručení novin včas a v pořádku. To, jak je služba zabezpečena či kolik lidí se podílí na rozvozu, zákazníka nezajímá. Pro vydavatele novin je doručení službou, jak dodat obsah čtenáři. Stejně tak noviny poskytují místo pro inzerci, která má čtenáře motivovat ke koupi zboží. V tomto případě je službou prezentace reklamy potenciálním zákazníkům. Pro čtenáře novin je pak službou, za kterou je ochoten platit, obsah, aby se mohl lépe rozhodovat, či jako zdroj zábavy.

Zákazníka, který si kupuje službu, nezajímá použitá technologie. Záleží mu ale na tom, zda služba dodává požadovanou hodnotu, a tu dává do souvislosti s cenou, kvalitou a spolehlivostí dodávky.

Smyslem zavádění metodiky ITIL tedy není zavádět procesy, ale formou procesů naplňovat potřeby zákazníků v souladu s jejich očekáváním. Toto očekávání je nutné popsat tak, aby bylo zřejmé, čeho se chce službou dosáhnout. Po popisu následuje kvantifikace pro vyčíslení plánovaného dopadu implementace služby.[171] Při návrhu služby a způsobu jejího poskytování je nezbytné naplánovat následující omezení: čas, peníze, kvalita, rozsah, míra rizika a očekávaný přínos.[172]

---

[169] PRINCE2 – Projects in controlled environments v2 je projektová metodika taktéž ve vlastnictví OGC

[170] [itSMF, 2007] *Úvodní přehled ITIL V3, verze 1.0,* str. 11

[171] Česká terminologie znemožňuje popsat rozdíl mezi anglickými výrazy *„outcome“* a *„output“*. Výrazem *„output“* se rozumí *„konkrétní výsledky naplánované činnosti“* (příklad: počet absolventů vysokých škol). Výrazem *„outcome“* se rozumí *„dosažení cíle, k němuž výstupy mají vést“* (příklad: zvýšení kvalifikace pracovní síly. Třetím výrazem je *„benefit“.* Jedná se o pozitivní výstup uplatněním výsledku činnosti. (příklad: vyšší vzdělanost vede k vyšší produktivitě, což vede k růstu blahobytu.) [CHAPMAN, 2003], str. 19, [TSO, 2009] str. 21.

[172] [TSO, 2009] *Managing Successful Projects with PRINCE2,* str. 13

3.4 Procesy životního cyklu služby

Cílem této kapitoly je představit jednotlivé procesy životního cyklu služby. Životní cyklus IT služby, tak jak jej chápe metodika ITIL, je „*přístup ke správě služeb IT, jenž zdůrazňuje význam koordinace a řízení napříč různými procesy a systémy, což je nutné pro správu kompletního životního cyklu služeb IT. Je také znám jako správa životního cyklu služby*.“ [173] Každý z pěti procesů je určen svým smyslem, cíli, kontextem, potenciálním přínosem, vstupy a výstupy, aktivitami, technikou a rolemi s jejich odpovědností.

3.4.1 Základní termíny a role

Pro pochopení metodiky ITIL je nutné nejprve zmínit používané role a termíny. Rolemi, které mají v metodice svůj specifický význam, jsou: poskytovatel služeb, vlastník procesu a vlastník služby. Role jsou uspořádány v klasické RACI matici rolí a odpovědností. Činnost vlastníka služby spočívá v úzké spolupráci s businessem. Dohoda mezi businessem a poskytovatelem služby (se souhlasem vlastníka služby) se nazývá dohodou o úrovni služeb, je prostředkem správy úrovní služeb.

Poskytovatel služeb, *service provider* - *„Organizace poskytující služby jednomu či více interním nebo externím zákazníkům. Jako poskytovatel služeb je často označován poskytovatel služeb IT. Viz také poskytovatel služeb prvního typu, poskytovatel služeb druhého typu, poskytovatel služeb třetího typu.“* [174] Podstatné je, že poskytovatelem služby může být jak externí dodavatel, tak interní oddělení. Při aplikaci metodiky ITIL tak vzniká příležitost vytvořit dodavatelsko-odběratelské vztahy uvnitř podniku a problémovému oddělení pohrozit hledáním dodavatele jinde, mimo organizaci.

RACI model – „*Model užívaný pro definování rolí a zodpovědností. RACI je zkratka pro responsible, accountable, consulted a informed (provádí/realizuje, zodpovídá, konzultovaný, informovaný).“* [175] Pro každou činnost musí být jeden člověk zodpovědný ve smyslu *accountable*. Jedná se o zodpovědnost, která není vázaná na

---

[173] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – životní cyklus služby*

[174] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – poskytovatel služeb*

[175] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – RACI model*

vykonání činnosti. *Accountable* osoba je zodpovědná za to, že se daná činnost provede. *Responsible* je tím, který činnost provádí.

Vlastník procesu, *process owner – Osoba, která je odpovědná za zajištění toho, aby proces odpovídal danému účelu. Odpovědnostmi vlastníka procesu jsou sponzorování, návrh a řízení změn procesu a neustálé zlepšování procesu a jeho metrik. Role může být přiřazena téže osobě, která zastává roli procesního manažera, avšak tyto role mohou být u větších organizací odděleny.“* [176] Je-li organizace řízená procesy, musejí být pro každý proces jmenováni vlastníci procesů, kteří budou za proces *accountable.*

Vlastník služby, *service owner – „Role odpovědná za správu jedné nebo více služeb v průběhu jejich životního cyklu. Vlastníci služeb jsou nápomocni při rozvoji strategie služeb a odpovídají za obsah portfolia služeb.“* [177] Tak jako každý proces musí mít svého vlastníka, tak i každá služba musí mít někoho, kdo ji má v nejvyšším zájmu.

Správa vztahů s businessem, *business relationship management –„Proces odpovědný za udržování pozitivních vztahů s businessem. Správa vztahů s businessem identifikuje potřeby zákazníka a zajišťuje, aby poskytovatel služeb byl schopen tyto potřeby splnit s pomocí vhodného katalogu služeb.“* [178] Služba je dodávána businessu, jak byl definován výše. Ve zkratce se jedná o odběratele, který platí za službu.

Správa úrovní služeb, *service level management (SLM) – „Proces, který odpovídá za sjednání dosažitelných dohod o úrovních služeb (SLA) a za zajištění plnění těchto dohod. Odpovídá za zajištění toho, aby všechny procesy správy služeb IT, dohody o úrovni provozních služeb (OLA) a podpůrné smlouvy (UC) byly přiměřené dohodnutým cílům úrovní služeb. Správa úrovní služeb monitoruje a vykazuje úrovně služeb, organizuje pravidelné revize služeb se zákazníky a identifikuje vyžadovaná zlepšení.“* [179] Úroveň jednotlivých služeb je nutné dohodnout během dvoustranných jednání mezi dodavateli a odběrateli a uzavřít o tom smlouvu.

---

[176] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – vlastník procesu*

[177] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – vlastník služby*

[178] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – správa vztahů s businessem*

[179] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – správa úrovní služeb*

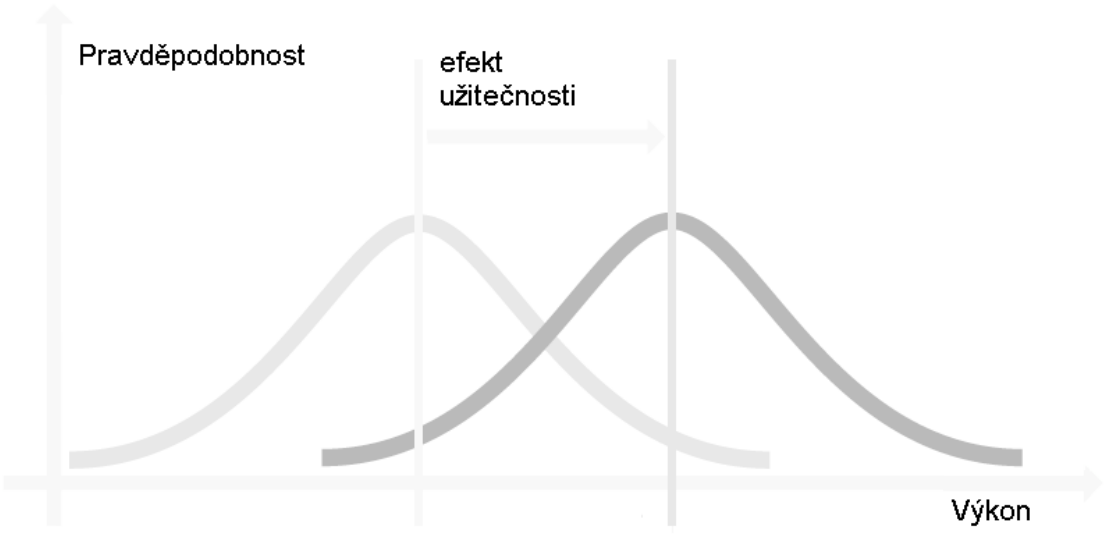
Dohoda o úrovni služeb, *Service Level Agreement (SLA) – „Dohoda mezi poskytovatelem služeb IT a zákazníkem. Dohoda o úrovních služeb popisuje službu IT, dokumentuje cíle úrovní služeb a specifikuje odpovědnosti poskytovatele služeb IT a zákazníka. Jedna dohoda o úrovni služeb může pokrývat řadu služeb IT nebo více zákazníků.“* [180] Smlouvou mezi dodavatelem a odběratelem je dohoda o úrovni služeb. Její součástí je také model podpory, jak bude zabezpečena podpora služby.

3.4.2 Strategie služeb (*Service Strategy*)

Byť manuály metodiky začínají fází provozu služeb (Service Operations), jádro metodiky spočívá ve strategii. Je nutná pro podnik jako takový i pro jeho části.

3.4.2.1 Užitečnost a záruka

Základní myšlenkou této fáze je poskytovat zákazníkům hodnotu, a to užitečností (*utility)* a zárukou (*warranty*). Užitečnost znamená, že služba uspokojuje konkrétní potřebu zákazníka tím, co dělá a zda odpovídá svému účelu. Záruka je schopností služby být dostupná, když je potřeba. [181] Funkci užitečnosti ukazuje následující vyobrazení.



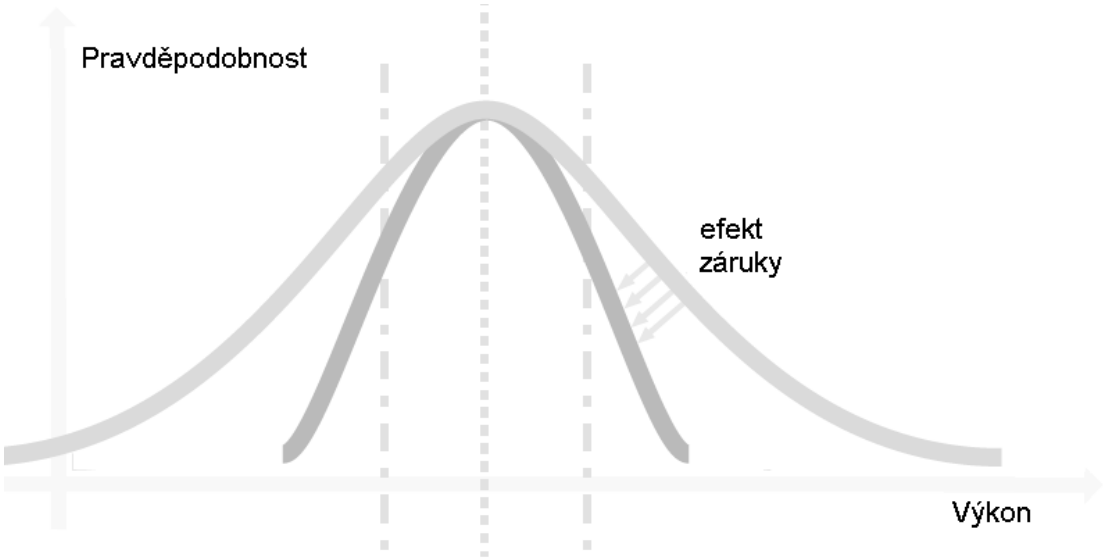
Obrázek 3.4.2.1 - Efekt užitečnosti Zdroj:[TSO 1, 2007] str. 33

[180] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – dohoda o úrovni služeb*

[181] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0 – užitečnost* a *záruka*

Při dosažení efektu užitečnosti služby je dáno normální rozdělení distribuční funkce výkonu a pravděpodobnosti s neměnným rozptylem. Dochází k posunu střední hodnoty směrem k vyššímu výkonu. Příkladem může být pošťák, který dostane automobil a může tak doručit větší množství zásilek. V oboru IT lze efektu užitečnosti dosáhnout koupí výkonnějších serverů.

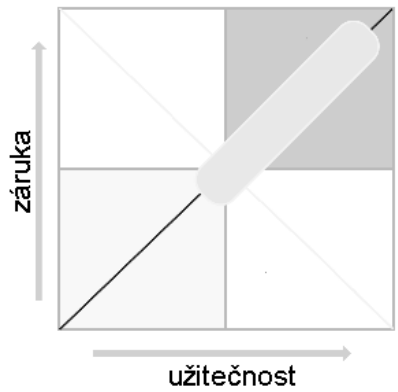
Efekt záruky je znázorněn na obrázku níže.



Obrázek 3.4.2.2 - Efekt záruky Zdroj:[TSO 1, 2007] str. 33

Efekt záruky snižuje rozptyl kolem střední hodnoty. Výkon se tak stává spolehlivějším. Příkladem může být pošťák, který má bezporuchový vůz, a proto je schopen doručovat každý den.

Kombinací užitečnosti a záruky vzniká graf o čtyřech kvadrantech. Služba by se měla pohybovat v kvadrantu vpravo nahoře, kde je maximum obou veličin.



Obrázek 3.4.2.3 - Efekt záruky a užitečnosti Zdroj:[TSO 1, 2007] str. 37

3.4.2.2 Činnosti strategie služeb

Během fáze strategie služeb jsou vykonávány tyto činnosti:

- **správa poptávky** (*demand management*), která má na starosti monitorovat poptávku zákazníků a předvídat její vývoj. Cílem této činnosti je mít dostatek kapacit pro poskytování dohodnutých služeb.

- **správa financí** (*financial management*) může být pro celý podnik, pak se nazývá podnikovou správou financí, nebo jen pro IT. Cílem je finančně stabilní podnik s transparentním účetnictvím a se schopností financovat potřeby IT (celého podniku).

Může se jednat jak o aktivitu, tak o proces. Vlastníkem těchto aktivit může být buď procesní manažer zastřešující všechny procesy, vlastník celého procesu strategie, či k tomu určený specialista.

Metodika pokrývající strategii je sice nejkratší, nemá-li však podnik v pořádku finance a řízení poptávky, vážně tím ohrožuje svou existenci.

3.4.3 Návrh služeb (*Service Design*)

Smyslem fáze návrhu služeb je naplánovat a vytvořit jak bude služba udržitelně přinášet hodnotu a jak zaručí, že služba bude zákazníkovi předána v požadované kvalitě. Základním přínosem je snížení celkových nákladů (*Total Cost of Ownership, TCO*), zvýšení kvality a konzistentnost nabízených služeb, které navzájem nebojují o zdroje (*assets*).

Návrh služeb má ve *scope* čtyři prvky s nimiž se musí plánovat. Jsou jimi „4P“: lidé (*People*), procesy (*Processes*), produkty (*Products*) – služby, technologie a nástroje a partneři (*Partners*) – dodavatelé, výrobci a prodejci.

Dále existuje pět manažerských oblastí, se kterými proces návrh služeb pracuje: business, lidé, procesy, nástroje a technologie. Jedná se o podobný seznam jako předchozí „4P“, ale toto rozdělení klade důraz na nástroje a technologie jako dvě oblasti, které je při návrhu služeb nutné brát v potaz.

Podstatné je vzít si z obou seznamů následující tři oblasti, na které se je nutné zaměřit. Jimi jsou lidé (zaměstnanci, business, partneři), věci (technologie, produkty, nástroje) a formalizované činnosti (procesy, projekty).

3.4.3.1 Činnosti návrhu služeb

Během fáze návrhu služeb jsou vykonávány tyto činnosti:

Správa katalogu služeb (*service catalog management*), která zajišťuje katalog služeb a přístup k němu pro ty, kteří jsou oprávněni do něj nahlížet. Smyslem katalogu je mít přehled o tom, jaké služby jsou nabízené a v jakém jsou vztahu pro zamezení duplicit, a snazší prodej zákazníkům.

Správa úrovní služeb (*service level management),* která monitoruje dosažené úrovně služeb a během pravidelné konzultace se zákazníky pak čerpá podněty ke zlepšování. Nástrojem správy úrovní služeb je výše vysvětlená dohoda o úrovni služeb (SLA). Smyslem správy úrovní služeb je zajistit, aby kvalita služeb byla v souladu s očekáváním zákazníků, a to pro stávající, nové i měněné služby.

Správa dostupnosti (*availability management*), která zajišťuje to, že služba bude dostupná za předem daných podmínek. V rámci návrhu dostupnosti se určuje, kdy je možné provádět údržbu, případně kolik minut z měsíce je možné být nedostupný a na jak dlouhou dobu. Dohoda o dostupnosti je součástí SLA. Smyslem správy dostupnosti je zajistit, aby byla služba dostupná, jak bylo dohodnuto se zákazníkem, a to za dodržení efektivnosti vynaložených prostředků.

Dostupnost je měřena třemi měřítky: spolehlivostí (čas uplynulý mezi jednotlivými výpadky), udržovatelností (čas od výpadku ke znovuobnovení služby) a servisovatelností (schopnost třetí strany dostát smlouvy).

Správa bezpečnosti informací (*information security management*), která odpovídá za zajištění důvěrnosti, dostupnosti a integrity dat, tak aby byly naplněny potřeby businessu.

Správa dodavatelů (*supplier management*), která kontroluje, zda dodavatelé svými produkty poskytují za peníze hodnotu (*value for money).*

Správa kapacit (c*apacity management*), která zodpovídá za to, že kapacity služeb IT a užívaná infrastruktura plní požadavky businessu v dohodnutém množství.

Správa kontinuity služeb IT (*IT Service Kontinuity Management*), která odpovídá za rizika a vytváří plán jak dosáhnout minimální úrovně služeb.

3.4.4 Přechod služeb (*Service Transition*)

Poté, co je služba navržena na základě platné strategie poskytování služeb, přichází moment, kdy je nutné službu zavést. K tomu slouží fáze přechodu služeb, při které je smyslem umožnit hladký přechod ze stavu A (bez služby) do stavu B (se službou), případně ze stavu B (se stávající službou) do stavu C (s aktualizovanou službou).

3.4.4.1 Základní pojmy

Klíčovým prvkem každé změny je kromě měněné věci samotné také registr, ve kterém se změny evidují. Takovým registrem je v metodice ITIL konfigurační databáze (*Configuration Management Databáze,* CMDB) obsahující konfigurační položky (*configuration item,* CI). Všechny potenciálně užitečné charakteristiky konfiguračních položek musí být evidovány v dohledatelné formě. Každá změna probíhá hladčeji, když je jasné, co všechno je změnou ovlivněno.

Kromě výše zmíněné znalosti o inventáři podniku, v němž jsou hmotná aktiva podniku, je samostatným registrem systém správy znalostí o službách (*Service Knowledge Management System,* SKMS). ITIL operuje s konceptem DIKW (Data, Information, Knowledge, Wisdom), který je tvořen daty, informacemi, vědomostmi/znalostmi a moudrostí. Moudrost je podle tohoto konceptu užití znalostí k moudrým rozhodnutím.

Samostatným standardizovaným úložištěm je definitivní knihovna médií (*definitive media library*, DML). V konfigurační datábázi je položka licence k operačnímu systému, která je fyzicky uložena v knihovně médií spolu s dokumentací a licencí.

3.4.4.2 Správa změn (*Change Management*)

Pilířem přechodu služeb je proces správy změn (*change management*). Smyslem procesu změny je řízení změn během životního cyklu služby standardní cestou. Podmínkou je, aby se všechny změny odrazily v CMDB. Cílem je maximalizace počtu hladce proběhnutých změn, aniž by došlo k výpadkům v dostupnosti. K tomu je zapotřebí řídit riziko a být si vědom, co všechno se může přihodit během změny. Ve *scope* změn jsou strategické, taktické i operativní změny. Příkladem strategické změny je zprovoznění help desku. Operativní změna je výměna vadné síťové karty na serveru, která vyžaduje plánovaný výpadek systému. Pro každou změnu musí být vypracován jak plán samotné změny, tak i to, jak se v případě neúspěchu vrátit do

původního stavu. Stejně tak je vstupním dokumentem každé změny standardizovaný požadavek na změnu (Request for Change, RFC), který musí obsahovat seznam spolupodílejících se pracovních skupin (*workgroups)*, které budou změnu nějakým způsobem realizovat. Změnu je po schválení (viz níže) nutné umístit do kalendáře změn a přesvědčit se, že neohrožuje jiné, již naplánované změny.

3.4.4.3 Metoda 7R pro správu změn

Při řízení změn je pro vedoucího správy změn užitečnou metodou následující sada sedmi otázek, které si musí položit při hodnocení změn. Těmi jsou:

1. Kdo změnu žádá? (*Who RAISED the change?)*

2. Proč změnu děláme? (*What is the REASON for the change*)

3. Jaká jsou rizika spojená se změnou? (*What are the RISKS involved in the change?*)

4. Jaké zdroje jsou potřeba? (*What RESOURCES are required to delive the change?*)

5. Kdo je za co zodpovědný? (*Who is RESPONSIBLE for the build, test and implementation of the change?*)

6. Jaká je vazba na ostatní změny? (*What is the RELATIONSHIP between this change and other changes?*)[182]

3.4.4.4 Role a odpovědnosti při změnách

Podstatnou rolí, která přispívá k hladkému průběhu změn, je manažer změn (*change manager*). Jeho odpovědnost je obsažená v roli vlastníka procesu správy změn, který musí zaručit, že je proces dodržován. Pro větší změny a pro podporu práce manažera změn je nutná existence poradního výboru pro změny (*Change Advisory Board*, CAB). Tento výbor hraje nezastupitelnou roli při prioritizaci jednotlivých změn a členové jsou jmenováni z řad businessu, klíčových uživatelů a z oddělení, která mohou včas zabránit neúspěchu (s ohledem na kapacitu či kontinuitu služeb). V případě, že nelze následovat standardní proces schválení změny, či je-li nutné rychle napravit důsledky předchozí změny, je možné svolat poradní výbor pro naléhavé změny (*Emergency Change Advisory Board, ECAB*).

---

[182] [HP, 2008] *ITIL V3 Foundation for IT Service Management*, část 6, str. 26

3.4.5 Provoz služeb (*Service Operation*)

Klíčovou fází, bez které by ostatní postrádaly smysl, je provoz služeb. Kromě toho, že právě v této fázi je plně využíván Service Desk a veškeré výpadky v rámci činnosti služby, je zde hlavně dodána hodnota pro zákazníka. Všechny ostatní fáze mají usnadnit hladký průběh provozu (*operations*).

3.4.6.1 Činnosti provozu služeb

Provoz služeb je tvořen pěti procesy, které přicházejí do kontaktu se zákazníkem a umožňují dodavatelům služeb získat okamžitou zpětnou vazbu o tom, jak dobře činnost dělají. Těmito procesy jsou:

Správa událostí (*Event Management*), která je jednou z nejdůležitějších a nejčastěji používaných procesů. Smyslem tohoto procesu je detekovat události, zjistit na co ukazují a případně povolat nápravu. Příkladem události je plný *filesystem.* Procesní diagram, jak se zachází s událostmi, je k dispozici v příloze č. 4.

Správa incidentů (*Incident Management*), jejímž smyslem je obnovit co nejrychleji provoz služby a snížit dopad na business. Ze všech procesů je tento nejdůležitější, protože varuje provoz, že něco nefunguje, a toto varování přichází od zákazníka. Procesní diagram správy incidentů je k nahlédnutí v příloze č. 5.

Plnění požadavků (*Request Fulfillment*) je procesem usnadňujícím standardizovat požadavky a vytvořit tak jedno místo, na kterém se zpracovávají požadavky od všech zákazníků. Existují dva typy požadavků: o informaci a žádost o standardní změnu.

Správa problémů (*Problem Management*) je použitá tehdy, když se ukáže, že lze identifikovat jednu příčinu pro víc incidentů. V případě, že nelze tuto příčinu odstranit, je buď možné najít náhradí řešení (*workaround*), nebo je nutné umístit zmínku o tomto problému do databáze známých chyb (*Known Error Database*) jako známou chybu (*Known Error*). Smyslem obou variant je umožnit co nejrychlejší nalezení odpovědi pro zákazníka, kde je chyba.

Správa přístupů (*Access Management*) je procesem úzce souvisejícím s plněním požadavků. Jedná se o specifický požadavek zákazníků-uživatelů, kteří chtějí mít přístup k nějaké službě. Zároveň lze tento proces použít jako součást řízení bezpečnosti a dostupnosti. Přístup může být dán jak interním pracovníkům, tak zákazníkům, tak třetím stranám mimo standardní okruh žadatelů (např. developeři).

3.4.6.2 Funkce provozu služeb

Hlavní funkcí, která je využívána během životního cyklu služby, se řadí Service Desk, který je rozebrán níže a je mu věnována samostatná kapitola v rámci metodiky PAIL, kde je uveden jako příklad pilotního projektu implementace navrhované metodiky.

Service Desk je, jak bylo uvedeno výše, jediné kontaktní místo mezi poskytovatelem služeb a uživateli. Úkolem service desku je řešit události spolu s incidenty a plnit požadavky k uspokojení potřeb zákazníka. Jedná se o nejdůležitější část provozu. Pro zákazníka je výhodou zjednodušení komunikace, pro dodavatele standardizace požadavků. V případě, že se stane nějaká chyba, je snadné koordinovat komunikaci. Správce aplikace se tak může zaměřit na správu a Service Desk může mezi tím informovat volajícího zákazníka o stavu nápravy. Struktura Service desku se určuje podle struktury zákazníků a jejich rozmístění v časových pásmech. V případě, že jsou všichni zákazníci z jednoho místa, jedná se o místní Service Desk. Když jsou zákazníci rozmístěni po většině časových pásem, vyplatí se struktura *Follow The Sun.* Díky tomu se pak může o zákazníka starat Service Desk nepřetržitě a vždy v jeho pracovní době. [183]

Dalšími funkcemi, které jsou využívány jako podpůrné, jsou: **Technická správa** (*Technical Management*) Správa provozu IT (*IT Operations Management*) a Správa aplikací (*Application Management*). Pro přehled je nutné zmínit rozdíl mezi správou služby a správou aplikace. Zatímco správa služby poskytuje hodnotu zákazníkovi, aplikace je software, který poskytuje požadovanou službu.

[183] [HP, 2008] *ITIL V3 Foundation for IT Service Management*, část 4, str. 51-57

3.4.6 Neustálé zlepšování služeb (*Continual Service Improvement*)

Proces neustálého zlepšování služeb je klíčem k dlouhodobému úspěchu poté, co je služba uvedena do provozu. Model zlepšování služeb obsahuje šest základních otázek, na které si musí vlastník služby spolu se zákazníkem odpovědět. Těmito otázkami jsou:

1. Jaká je vize? Jaké jsou vize businessu, mise, cíle a záměry?
2. Kde jsme?
3. Kde chceme být?
4. Jak se tam dostaneme?
5. Dostali jsme se tam?
6. Jak docílíme toho, abychom se vyvíjeli kýženým směrem? [184]

V návaznosti na tyto otázky byl vytvořen proces sedmi kroků ke zlepšení:

1. Definice toho, co bychom měli měřit.
2. Definice toho, co jsme schopni měřit.
3. Sbírání dat.
4. Zpracování dat.
5. Analýza dat.
6. Prezentování informací a znalostí z nich získaných.
7. Realizace nápravných kroků na základě předchozích zjištění. [185]

Tím, že proces neustálého zlepšování spolupracuje se všemi výše uvedenými procesy životního cyklu, je pochopitelné, že má tento proces největší vliv na opravu chyb způsobených špatnou strategií, plánováním, návrhem, změnami a hlavně provozem. Úspěch podniku záleží na schopnosti se vyvíjet.

---

[184] [HP, 2008] *ITIL V3 Foundation for IT Service Management*, část 5, str. 4

[185] [HP, 2008] *ITIL V3 Foundation for IT Service Management*, část 5, str. 10

3.5 Zavádění metodiky ITIL v podniku

Specifickým problémem je zavádění metodiky v podniku. Užití metodiky je volné v tzv. „*open domain.*“ Kdokoli si koupí knihu, může podle ní zavádět ITIL do svého podniku. To naráží na dvě úskalí. Prvním je nedostatek expertního vhledu do architektury metodiky, na což lze najmout jako konzultanty akreditované členy itSMF. Druhým je schopnost implementátora vybrat si z metodiky dílčí části a ty homogenně a smysluplně realizovat, tak aby došlo k získání přínosů z implementace.

Teoreticky lze i ITIL samotný použít pro zavádění metodiky v podniku. Nejprve je nutné vytvořit strategii, poté navrhnout, jak bude ITIL používán, a skrze proces přechodu dojít z organizace bez ITILu do stavu s funkčně implementovanou metodikou. Stejně jako služba i řízení služeb musí být součástí plánu na zavedení, proto musí existovat plán provozu a neustálého obnovování použití metodiky. V podniku musí být někdo, kdo má na starosti celý ITIL jako takový a monitoruje, zda nedochází k obcházení procesů nestandardní cestou.

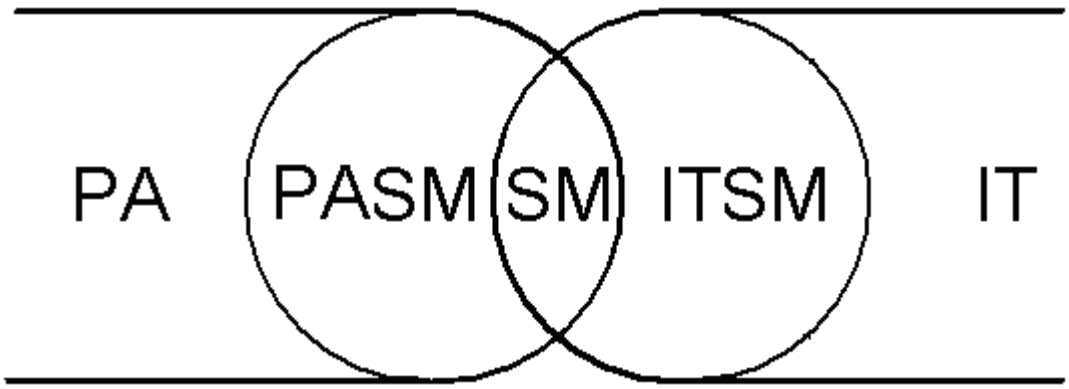
V DHL IT Services, operujícím v Praze na Chodově a v Cyberjayi v Malajsii, byl společně s HP Consulting & Integration proveden úspěšný přechod na globální centrum sdílených služeb rozprostřené mezi dvě časová pásma. Během implementace metodiky ITIL byla nejprve krok za krokem realizována funkce Service Desku společně s procesy správy incidentů, problémů, změn a konfigurace. Za úspěšnou implementaci metodiky ITIL obdrželo DHL v roce 2005 cenu od itSMF za nejlepší realizaci. Pro představu rozměrů je nutné zmínit, že DP DHL má celkem 500 000 zaměstnanců, z toho 10 000 pracuje v centrech sdílených služeb, z nichž téměř 1000 pracuje přímo v Praze. K tomu, aby bylo možné přepravit 1 000 000 000 zásilek ročně, je potřeba právě taková infrastruktura, jaká byla představena na předchozích stranách.

4.0 PASM a PAIL – řízení služeb veřejné správy

Výchozím předpokladem tvorby koncepce metodiky pro řízení veřejné správy pomocí metodiky ITIL je osobní zkušenost autora s fungováním IT jako služby v DHL IT Services. Autor pozoruje, že podnik následující metodiku ITIL prosperuje. Otázkou tedy je, jak to udělat, aby takto transparentně, účinně a hospodárně fungovala i veřejná správa. Odpovědí na tuto otázku je koncepce metodiky, která v sobě spojuje základní východiska správy služeb, jak jsou popsána v předcházející kapitole, jako organizační způsobilost k poskytování hodnoty zákazníkovi ve formě služeb. Jde tedy v prvé řadě o to zabezpečit připravenost organizace veřejné správy a jejích úřadů poskytovat služby a přitom analyzovat, co je hodnotou pro občana-zákazníka, a jak mu ji poskytnout. Tím, že se problematika veřejné správy dotýká každého občana, může být přínos vytvoření a uplatnění metodiky vyšší než u jednooborové metodiky ITIL, která je úzce specifická a mimo oblast IT není uplatnitelná.

4.1 Public Administration Service Management

Tím, čím je ITSM pro ITIL, je PASM pro PAIL. Společným průnikem obou metodik řízení a správy je „Service Management“ a „Infrastructure Library“. Vztah obou metodik ozřejmí následující vyobrazení vzájemných vztahů.



Obrázek 4.1.1 – Vzájemné vztahy IT, veřejné správy (PA) a řízení služeb (SM), zdroj: autor

Společný průnik řízení služeb IT a veřejné správy je patrný. Základní principy řízení služeb by tedy měly být totožné pro obě metodiky. Je-li správa služeb definována jako organizační způsobilost je předem jasné, že organizace IT je jednodušší a rychleji se dá změnit. Proto pokud chceme zajistit organizační způsobilost veřejné správy,

musíme začít měnit směr s předstihem, a to dříve než nějaká skutečnost nastane. Víc, než kdekoli jinde je nutné plánovat a tyto plány pak kontrolovat.[186]

Zatímco svět informačních technologií prochází rychlým vývojem, veřejnou správu lze považovat za téměř statickou oblast, s pomalým vývojem, která téměř neinovuje, a pokud ve veřejné správě existují nějaké trendy, většinou jsou spíše zaznamenány v programovém prohlášení vlády, než aby docházelo k jejich implementaci a tím k obohacení fungování správy.[187] Pokud se však přesto nějaká změna prosadí a je-li zároveň dostatek finančních prostředků k jejímu provozu, nedostatek financí na propagaci této změny znemožní „prodat“ toto zlepšení občanům.

Občan, který není s úřadem v denním kontaktu, není informován o tom, které změny zákonů se ho týkají, a pokud se o změně nedozví z médií, neví, že se má zajímat. Zatímco je občan vystaven tlaku komerčního sektoru, aby si vybral nějaký produkt či službu, veřejná správa své služby neprodává. Doručení veřejnou vyhláškou na úřední desce, byť umožňující dálkový přístup, není efektivním řešením, když občan neví, že se má na tuto úřední desku podívat. Veřejná správa by tak měla přijít s tzv. „*push*“ notifikacemi, které občana upozorní, že je ve „*scope*“[188] nějakého správního aktu.

4.1.1. Specifika poskytování služeb veřejné správy

Každá služba má svého dodavatele a zákazníka. V případě veřejné správy mohou být zákazníky občané, podnikatelé a jejich firmy či zájmové skupiny. Byť veřejná správa poskytuje své služby primárně svým občanům, příjemci jsou také cizinci a zahraniční firmy. Často také jedna část správy poskytuje součinnost druhé, bez toho aniž by existovala smluvní dohoda o spolupráci. Hlavní odlišností mezi soukromým a veřejným sektorem tedy vězí v daleko větší různorodosti zákaznické základny. V soukromém sektoru je běžná nejprve segmentace zákazníků podle potřeb, charakteristik a nákupního chování a teprve poté si firma vybírá segment trhu,

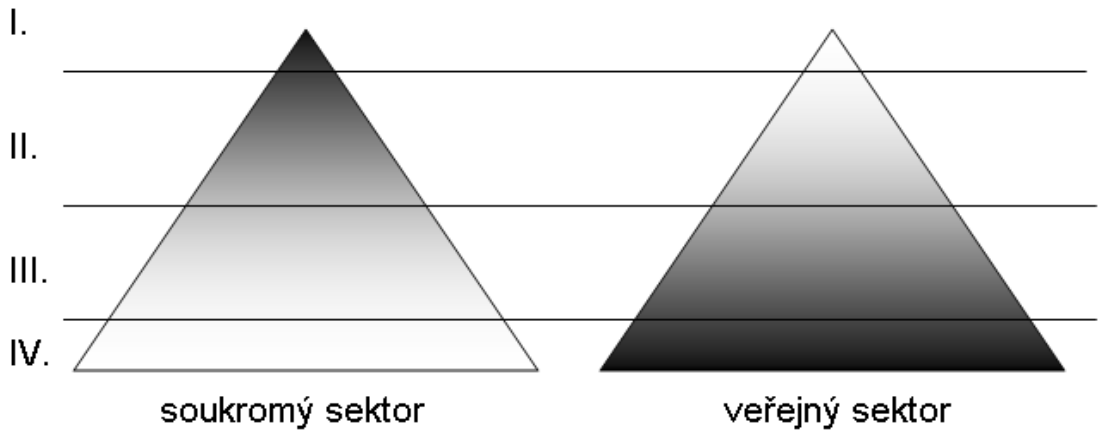
---

[186] Potřebě plánovat je věnovaná samostatná podkapitola. Ve zkratce se jedná o aktualizaci Demingova kola PDCA „Plan, Do, Check, Act“ o průběžnou kontrolu „c“. Výraz pro takto pozměněný kruh se dá vyjádřit jako „PcDcCcAc“, kdy je po každém kroku provedena kontrola. V případě plánování by se jednalo o kontrolu vize, cílů a strategie způsobů jejich dosažení a o kontrolu kvality.

[187] Implementace v souladu s vládní strategií efektivní veřejné správy je blíže popsána v kapitole 2.9.

[188] Výraz „*scope*“ přeložitelný jako „rozsah“ znamená „*hranici nebo míru, ve které jsou uplatňovány procesy, postupy, certifikacem nebo smlouvy.*“ [BMP ITIL 1, 2011] – *scope.*

na kterém bude působit. Téměř vždy zvolí ziskový segment. Ve veřejném sektoru je sice možné si segmentovat zákazníky do skupin, ale stát stejně musí obsloužit všechny své občany, nebo se o to alespoň pokust. Následující vyobrazení demonstruje zájem soukromého a veřejného sektoru v závislosti na ziskovosti dané skupiny obyvatel.



Obrázek 4.1.1.1 – Zájem soukromého a veřejného sektrou, zdroj: autor

Rozdělíme-li občany podle ziskovosti na čtyři skupiny: nižší, nižší střední, vyšší střední a vyšší, pak soukromý sektor primárně cílí na tu skupinu, která přinese nejvyšší zisk. Pro každou firmu to může být jiný segment trhu. Dodavatel luxusních hodinek bude cílit na jiné zákazníky, než prodejci potravin těsně před datem spotřeby. Příkladem rozdílu může být železniční doprava a sní spojená ziskovost jednotlivých úseků. Soukromý dopravce bude primárně operovat na nejvytíženějších ziskových tratích. Veřejný sektor poskytuje své služby na základě zákona, který stanoví dostupnost pro danou službu, a to i v místech, kde se poskytovat službu nevyplatí.

Dalším specifikem veřejných služeb je oddělení toho, který službu platí (*customer*), od toho, kdo službu využívá (*consumer*). V soukromém sektoru lze toto oddělení pozorovat hlavně u zboží, které kupjí rodiče pro děti, a u vánočních dárků. Veřejný sektor je naopak většinou založen na principu plátce, které nečerpá, a čerpajícího, který do rozpočtu nepřispívá. Příkladem je celý princip sociálního a zdravotního pojištění, které může platit jen zaměstnaný a zdravý člověk.

Zásadním rozdílem, který nelze opomenout, je také monopolní charakter služeb veřejné správy. Funkce, které veřejná správa plní, jakými jsou obrana, bezpečnost či vymahatelnost práva, nelze poskytovat v konkurenčním prostředí už z podstaty věci.

Stejně jako nemůže existovat trh soudců či trh policistů, těžko si lze vybrat konkurenční katastrální úřad, který by umožnil zápis do svého katastru rychleji, než konkurence. Proto je více než kde jinde nutné veřejné služby kontrolovat a neustále zlepšovat jejich poskytování.

Dalším aspektem veřejné správy je, že ač se všichni občané shodnou na tom, že podle nich veřejná správa jako taková nefunguje a potřebuje změnit, nikdo přesně neřekne, jak by se tak mělo stát a jak to dělat jinak. Příčinou této nespokojenosti je v prvé řadě subjektivnost takových soudů. Vstřícnost se jako kvalitativní ukazatel obtížně měří a dobu, za jakou občan dostane od úřadu odpověď, nelze objektivně srovnat s nějakým ukazatelem. Pomocným měřítkem je srovnání se zahraničím, ale zde dochází implicitně i ke srovnávání dvou odlišných právních rámců a z nich čerpajících metod.

Posledním aspektem, který vnáší do veřejné správy komplikace je fakt, že občané volí politiky, kteří dávají tvář úřadům. Správní úřad je tedy nástrojem politické moci, kterou delegují občané. Komplikace nastává ve chvíli, kdy občan-volič je zároveň úředníkem. V tu chvíli pak může takový volič upřednostnit tu stranu, která mu ve svém politickém programu zajistí jistotu místa.

4.2. Public Administration Infrastructure Library

4.2.1 Okolnosti vzniku

Při pohledu na okolnosti, které vedly ke vzniku metodiky ITIL, nachází čtenář podobnost se současným stavem veřejné správy. Problémy s provozem a rostoucími náklady udržování infrastruktury IT/ICT v Británii v osmdesátých letech přispěly ke vzniku metodiky ITIL.[189] Tyto problémy jsou níže parafrázovány a vztaženy na veřejnou správu v současné době.

1) Veřejná správa se nepovažuje za službu veřejnosti, ale za jednotku nezávislou na ostatních. Z toho důvodu nekomunikuje se svým okolím.

2) Občané a firmy nerozumí tomu, co a proč veřejná správa dělá.

3) Za výpadek služeb či jejich nízkou kvalitu necítí veřejná správa žádnou osobní odpovědnost, protože se to považuje za normální.

---

[189] [SKÁLA, 2007] *ITIL – Best Practice řízení ICT služeb a ICT infrastruktury,* str. 2

4) Tyto výpadky nejsou nijak strategicky a systematicky řešeny.

5) Veřejná správa nerozumí (nemůže jednat) v souladu s přáním občanů (svých zákazníků), a proto činnost veřejné správy neposkytuje to, co je od ní vyžadováno.

6) Nikdo neví, kolik ve skutečnosti stojí provoz veřejné správy jako celku, natož cena jednotlivé poskytované služby.

7) Rostoucí složitost a komplexnost veřejné správy spolu s růstem počtu servisních činností, které správa vykonává, znemožňuje jasný vhled.

8) Občané a firmy žádají veřejnou správu o změnu. Chtějí, aby se chovala víc jako dodavatel služeb a aby si mohli připadat jako zákazníci.

Podobná situace, jako byla před třiceti lety v IT v Británii, tak může vést ke vzniku nového přístupu k poskytování veřejných služeb teď a v této zemi. Předpokladem je všeobecný konsenzus, že jsou změny ve fungování veřejné správy nutné a lze se po stabilizaci rozpočtu dohodnout napříč politickým spektrem na apolitické veřejné správě, která má za úkol pomáhat vládě naplnit zákony.[190]

4.2.2 Smysl metodiky PAIL

Smysl metodiky PAIL je totožný s chápáním služebního dohledu ve veřejné správě. Služební dohled (a stejně tak metodika PAIL) má *„zajistit, že veřejná správa bude uvnitř fungovat tak kvalitně a bezproblémově, že bude moci navenek dotčeným osobám poskytovat takovou správu, která bude splňovat všechny standardy a požadavky, jež zákon ve vztahu k adresátům předpokládá“* [191]

Fungování veřejné správy se opírá o správní řád a zákony a je tak vymezen výkon veřejné správy navenek. Vnitřní organizace může být do určitě míry upravena v zákonech, ve správním řádu a nově také ve služebním zákoně.[192] Metodické vedení veřejné správy však může probíhat v souladu se zásadou dobré praxe veřejné správy napříč zeměmi a nemusí být kodifikována. Jakmile se ale jednou úřad přihlásí v rámci

---

[190] Viz úvodní kapitola 1.5. popisující autorem předkládanou vizi veřejné správy.

[191] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 74

[192] Zákon č. 218/2002 Sb., *služební zákon,* platný od 1.1.2012

svých vnitřních předpisů k dodržování této metodiky, stane se chování úřadu závazné a to v souladu se zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti veřejné správy. [193] Rozdíl mezi metodikou PAIL a ITIL spočívá v tom, že implementace metodiky ve veřejné správě dostává PAIL na úroveň vnitřního předpisu. Byť není povinný a nemusí být detailně popsán v zákonech. Od této metodiky se pak po úspěšné impelemtnaci nebude možné svévolně odchýlit, byť je její přijetí dobrovolné a právně nezávazné.

Zákony nemohou být tak konkrétní jako algoritmy, které jasně stanoví, co se v danou chvíli musí udělat. To proto, aby mohly být použitelné na odlišné situace a zákonodárce umožnil určitý stupeň volnosti při rozhodování (správním uvážení úředníka), a dovolil tak postihnout každou situaci, která může nastat. Zatímco ITIL dává při implementaci volnou ruku a je na podniku, co si z metodiky vybere, správní řád se musí dodržovat jako kterýkoli jiný zákon podle litery zákona. Uplatnění PAIL stavící metodiku na roveň závazných vnitřních předpisů ve veřejné správě tak dává možnost občanům vymáhat její dodržování a umožňuje tak zlepšení jejího fungování.

4.2.3 Cíle metodiky PAIL

Metodika sleduje následující cíle:

1) zvýšit informovanost o činnosti veřejné správy ve směru k občanům

2) zjednodušit, zrychlit a zprůhlednit komunikaci s úřady

3) zprůhlednit a snížit náklady na provoz fungování veřejné správy

4) zaměřit se na veřejnou správu jako na službu veřejnosti a tu poskytovat občanům

5) pomoci veřejné správě s naplněním smyslu zákonů

6) zvýši kvalitu poskytovaných služeb

7) posílit zodpovědnost úředníků a jejich nadřízených

8) zlepšit postoj k veřejné správě

9) posílit důvěru občanů ve veřejnou správu.

---

[193] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* 2009, str. 76

4.2.4 Kroky k dosažení stanovených cílů

Stanovených cílů lze dosánout jedině soustavnou snahou o kontinuální zlepšování současného stavu na všech hierarchických postech ve veřejné správě. K tomu, aby existovala podpora shora, musí dojít k uskutečnění následujících kroků

1) jmenování šéfa administrativy (PA CIO) jako nejvyššího úředníka

2) zprovoznit jednotné kontaktní místo „*Public Service Desk*“.

3) vytvořit centrální konfigurační databázi (CMDB) pro inventář veřejné správy

4) popsat služby a zavést systém dohody o úrovni služeb s vládou (SLA)

5) zavést systém metrik výkonnosti pro úředníky a umožnit jim tak růst (KPI)

6) založení Centra sdílených služeb veřejné správy.(PASSC)

4.2.5 Principy práce s metodikou PAIL

Zatímco ITIL a PRINCE2 jsou volně dostupné metodiky ve vlastnictví britského státu, navrhovaná koncepce metodiky PAIL pro uplatnění ve veřejné správě napříč zeměmi musí být dostupná zdarma a diskuze nad jejím tvarem musí být otevřenější. Omezením metodiky ITIL je finanční náročnost opatření výchozí literatury a kvalifikace je podmíněná absolvováním nákladných školeních. Příležitostí pro PAIL je vytvořit metodiku a umožnit její volné šíření v duchu hesla, že metodika si na sebe vydělá úspěšnou realizací a následným snížením nákladů na správu.[194] PAIL musí být otevřený. Metodika musí být volně přístupná a kdokoli, kdo má zájem na zlepšování veřejné správy, musí mít možnost do této metodiky nahlédnout zdarma. Stejně tak musí existovat transparentní systém jak metodiku aktualizovat, podobně jako má ITIL svůj „CAB – *Change Advisory Board“* – poradní výbor pro změny, jehož činností je „*posouzení, prioritizace, schválení a plánování změn*“ [195] v tomto případě změn metodiky samotné.

---

[194] Záměrem je přiblížit se k přístupu nadace Billa a Melindy Gatesových, kteří jakoukoli investici finančních prostředků ze své nadace podmiňují tím, že výstupy z výzkumu budou volně dostupné. Objevit způsob jak efektivně řídit veřejnou správu je v zájmu každého občana, kterému záleží na tom, jak je použít výnos z daní.

[195] [BMP ITIL, 2011] *ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0, 29.července 2011 – CAB*

4.2.6 Principy metodiky PAIL

PAIL by měl být pro veřejnou správu tím, čím je ITIL pro firmy poskytující IT infrastrukturu jako službu. Základními principy veřejné správy a veřejné služby jsou neutralita, rovnost, otevřenost a transparentnost, odpovědnost, výkonnost a účinnost.[196] Níže jsou uvedené principy, které by měly být brány v potaz při konstrukci metodiky. Pro přehlednost jsou rozděleny podle zdroje:

Principy teorie správy[197]

1. zásada legality/zákonnosti
2. zásada legitimního očekávání a předvídatelnosti veřejné správy
3. princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí
4. hierarchický princip, instanční postup
5. zásada procesní ekonomie
6. princip koncentrace řízení
7. zásada objektivnosti (služební dohled)
8. zásada operativnosti (služební dohled)
9. zásada konkrétnosti (služební dohled)
10. ochrana veřejných zájmů
11. ochrana práv nabytých v dobré víře
12. organizační princip monokratický a kolegiální
13. kasační a apelační princip[198]
14. princip subsidiarity

---

[196] [PEKOVÁ, 2008] *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.,* str. 94

[197] [SLÁDEČEK, 2009] *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy,* str 23 - 85

[198] Kasační princip znamená, že úřad provádějící přezkum sám vady odstraní, kdežto při dodržení apelačního principu se věc vrátí k projednání orgánu nižší instance.

Principy z metodiky PRINCE2[199]:

15. vztah dodavatel - odběratel

16. poskytování služeb jako hodnoty pro zákazníka

17. průběžné zdůvodňování projektů

18. definování rolí a odpovědností

19. řízení pomocí etap

20. dohled na základě výjimek.

Principy systémové dynamiky[200]:

21. Zabránění archetypům:

- „přesun břemene“
- „nápravy, které se vymstí“
- „náhodní protivníci“
- „tragédie společného“

4.2.7 Postup realizace metodiky

Zavedení metodiky PAIL do praxe vyžaduje uskutečnění následujících kroků:

0) Nejprve je nutné dojít politické shody napříč poslaneckou sněmovnou a získat tak potřebný mandát pro realizaci metodiky. Tím, že má být veřejná správa apolitická, má sloužit jakékoli vládě, a proto by mělo být v zájmu všech poslanců a senátorů odhlasovat návrh, který by jim usnadnil spolupráci s veřejnou správou.

1) Poté, co je získáno oprávnění k činnosti, musí premiér spolu s ministrem vnitra jmenovat roli hlavního architekta metodiky. Pravděpodobně tuto roli musí zastat člověk se znalostí systémového inženýrství, informačního managementu a fungování veřejné správy.

---

[199] [TSO, 2009] *Managing Successful Projects with PRINCE2,* str. 9 - 13

[200] [MILDEOVÁ, 2008] *Systémová dynamika,* str. 78 - 113

2) Pro hladkou spolupráci se skupinami, které obecně brzdí jakoukoli vládní snahu o reformy (například odbory), je nutné ustanovit řídící výbor z řad osob s konkrétním zájmem (*stakeholders*), kteří tím, že se stanou součástí tvorby změn, přestanou brzdit reformu veřejné správy, byť efektivní správa znamená méně úředníků.

3) Dalším krokem je nutná alokace finančních zdrojů na existenci pracovní skupiny. Vzhledem k úspěšné realizaci *Public Service infrastructure* v Singapuru je nutné podrobně analyzovat klíčové faktory úspěchu a to, čeho bychom se měli při realizaci vyvarovat.

4) Pracovní skupina musí být tvořena z řad odborníků na téma (*subject matter expert)* veřejné správy, systémového inženýrství, informačního a finančního managementu, která se může opřít o metodiky a případnou spolupráci tvůrců metodiky ITIL.

5) Po ustanovení pracovní skupiny musí hlavní architekt představit strategii, kam se na základě shody s řídící komisí upne pozornost. S tímto návrhem musí předstoupit před poslance a senátory a obhájit tuto strategii jako vládní programové prohlášení na příštích pět let.

6) Po podrobné analýze veřejné správy z pohledu služby je nezbytné vytvořit podobnou vládní metodiku, jakou byla v osmdesátých letech 42 svazková GITIMM. Podstatné je nic nezanedbat a vytvořit radši obsáhlejší analýzu, než se snažit vytvořit jen jednu tenkou knihu, která by musela až příliš abstrahovat.

7) Vytvořením rozsáhlé metodiky tak lze vytvořit podhoubí pro beta verzi metodiky, kterou už lze zhustit do jedné publikace. Tato metodika musí být zveřejněna a propagována občanům tak, aby mohli přispět do diskuze i ti, kteří nebyli z nějakého důvodu zahrnuti do zájmových skupin řídícího výboru, či se z nedostatku času nemohli stát součástí pracovní skupiny.

8) Vytvořením volně přístupné beta verze metodiky v souladu s principem práce s metodikou, jejíž obsah musí být přístupný zdarma a to jakémukoli zájemci o danou problematiku, se vytváří prostor pro změny v metodice. Všechny změny musí být obsaženy v *change logu*, kde se budou kumulovat návrhy na zlepšení. To, co metodika prezentuje – tedy, že každý návrh musí být schválen poradním výborem pro změny – musí platit jak pro veřejnou správu, tak pro metodiku veřejné správy.

9) S hotovou metodikou je nutné přijít s pilotním projektem a s první knihou „PAIL - Public Service Desk“. Tento pilotní projekt musí být zároveň dobře viditelný a přínosný.

10) V souladu s postupnou implementací metodiky musí být veřejná správa rozdělena na dodavatele a odběratele služeb, a to i kdyby se jednalo o stejný úřad. Důvodem je, že se takto může zjistit, kdo a co v jakém úřadu potřebuje a tyto potřeby pak naplňovat zároveň.

11) Struktura jednotlivých úřadů a jejich oddělení musí být přetvořena tak, aby každou službu zastřešoval jeden vlastník služby a stejně tak, aby byl každý úředník členem nějaké skupiny (w*orkgroup*)

12) Nová struktura úřadů musí přispět ke zrevidovanému návrhu organizační struktury celé veřejné správy. V tuto chvíli se jedná jen o tvorbu na pomyslném papíře a nikoli o skutečné přebudování úřadů. První rok či dva zabere jen zjistit, kdo a co ve veřejné správě dělá a kolik jeho činnost stojí.

13) Do nové struktury je nutné jmenovat klíčové lidi. Tedy ty, kteří budou zodpovědní roli PA CIO, nejvyššího úředníka, jehož hlavním posláním bude řídit spolupráci mezi úředníky napříč úřady a zároveň poskytovat členům vlády zpětnou vazbu k návrhům zákonů – to, jak zákony ovlivní správu jako celek.

14) Poté, co jsou nalezeni klíčoví lidé, pravděpodobně s manažerskou zkušeností mimo veřejnou správu, se musí v pracovní skupině přejít k definici rolí a odpovědností, a to do posledního zaměstnance.

15) Pro každou roli je třeba stanovit klíčové míry výkonnosti (KPI).

16) Jako poslední bod před realizací pracovní skupina vytvoří kvalifikační schéma pro úředníky a trénink specialistů (SME), kteří budou školit ostatní. Výstupem každého takového tréninku bude test chápání metodiky podobně jako má ITIL či PRINCE2. Kromě již stávajících úředníků musí školení mířit i na studenty veřejné správy.

4.2.8 Překážky v implementaci metodiky.

Překážky, které by mohly ohrozit realizaci plánu reformy veřejné správy, jsou shrnuty v následujících bodech:

1) malá politická vůle měnit veřejnou správu

2) pomalá příprava úřadů na změnu

3) pád vlády, která dá reformě mandát

4) zvyklosti, stávající systém a předpisy, které stojí proti jakýmkoli změnám

5) nedostatek peněz ve veřejné správě na technologický rozměr metodiky

6) nedůvěra občanů k dokumentům v elektronické podobě

7) růst provozních nákladů systému, růst počtu uživatelů, ale méně peněz na provoz

8) nutná změna myšlení ve vztahu k informačním technologiím ve správě i u občanů

9) nedostatek kvalifikovaných nových pracovníků

4.3 Pilotní projekty

Možností, jak relativně rychle prokázat uplatnitelnost principů navrhované metodiky, je spustit nejprve pilotní projekt. Funkcí, která je občanovi nejblíže, je Public Service Desk. Tomu je věnována závěrečná kapitola práce. Public Service Desk se pak po úspěšném rozjezdu může stát první funkcí tvořící centrum sdílených služeb (*Public Administration Shared Service Centre, PASSC)*. Smyslem tohoto centra je snížit náklady na veřejnou správu zefektivněním činností a zabráněním vykonávání stejné činnosti ve dvou různých úřadech. Mezi interní servisní služby, které by mělo centrum nabízet patří centrální řízení lidských zdrojů, centrální nákup (*procurement*) či mzdové a nákladové účetnictví. Jedná se o činnosti, které jsou zatím vykonávány v každém úřadu zvlášť. Zamyslíme-li se však nad tím, jestli je skutečně nutné mít v každém úřadu mzdovou účtárnu či minimálně jednu účetní, odpovíme si, že ne. Takovéto činností nevytváří hodnotu pro občana jako zákazníka, a cílem je jich tedy mít co nejméně. Teprve ve chvíli, kdy je funkce zkoncentrována na jedno místo, je možné ji začít zefektivňovat. Je tak možné provést analýzu produktivity, rozdělení pracovní zátěže v čase (*workload*) a případně přednastavit proces tak, aby se práce rozložila optimálně.

Projektem, který nemůže existovat bez podpory Public Service Desku je centrální nákup. Pro interní potřebu úředníků je často nutné nakupovat zásoby. V současné době se každý úřad stará o nákup sám. Sjednocením nákupů jedním oddělením pro celou veřejnou správu se může ušetřit značné množství finančních prostředků, které by šly použít jinde účelněji. Je jistým překvapením, že státní správa nemá pro všechny své zaměstnance jednu smlouvu s jedním operátorem a tarif, který by umožnil volání v rámci VPN mezi úřady. Funkce centrálního nákupu nemůže existovat bez jednotného aplikačního rozhraní pro nákup. Tímto rozhraním může být Public Service Desk, ve kterém by se sbíraly požadavky na jednotlivé položky zásob či vybavení, a ve chvíli, kdy množství dosáhne stanoveného množství, se buď vyhlásí výběrové řízení, nebo se uvolní zásoba ze skladů. Teprve shromážděním všech požadavků lze provést analýzu uskutečněných nákupů a vyjednat si množstevní slevy. Úřad s dvaceti zaměstnanci nemá tak silnou vyjednávací pozici jako oddělení nákupu pro veřejnou správu. Za splnění podmínky dlouhodobého plánování lze dosáhnout značných slev.

5.0 Public Service Desk

K ověření platnosti předpokládaného přínosu metodiky PAIL je nutné nejprve spustit pilotní projekt. Tím, co může výrazně přispět ke zviditelnění snahy o poskytování veřejné správy jako služby, je otevření Public Service Desku. Funkce, která v sobě spojí procesy zmíněné výše: správu událostí, incidentů, problémů, přístupů a změn. Public Service Desk je zamýšlen jako jednotné kontaktní místo veřejné správy pro jakékoli žádosti, podání, odvolání a oboustrannou komunikaci s úřady. Tím, že by měl být Public Service Desk primárně otevřený občanům, můžeme získat okamžitou zpětnou vazbu o úspěšnosti jeho implementace, případně co je nutné změnit pro jeho hladký chod. Zároveň můžeme zjistit, co občany tíží nejvíc a s jakými dotazy přicházejí. Díky tomu lze pak další vývoj nasměrovat podle skutečných potřeb občanů a nikoli podle představ úředníků (byť nesmíme zapomenout na to, že i úředník je občan a má proto své představy o fungování úřadu).

5.1 Smysl záměru

Občané přicházejí do styku s orgány veřejné správy v nahodilé a nestrukturované formě. Občan využívající Czech POINT na poště nežádá úředníka veřejné správy a nemůže si vytvářet dobrý dojem o fungování úřadu. Vzrůstajícím propojováním veřejného a soukromého sektoru roste vliv úředníků na život občana. Stejně jako firmy s velkým počtem zaměstnanců se do určité míry začínají podobat fungování státu, občané začínají chtít po veřejné správě stejný přístup, na který jsou zvyklí z komerční sféry. Smyslem jednotného kontaktního místa je, aby se mohly všechny žádosti, stížnosti a podání řešit na jednom místě. Od této funkce, koordinující procesy provozu služeb, lze očekávat snadnější vhled to fungování úřadu pro občana i pro pracovníky jiných úřadů a vyšší transparentností použití finančních zdrojů také snížení nákladů.

5.2 Finanční aspekt

Tím, že by měl Public Service Desk sloužit ke snížení nákladů, existuje předpoklad, že by si měl být schopen na sebe vydělat. Vzhledem k tomu, že by mělo být toto primární kontaktní místo schopné některé žádosti vyřešit rovnou, bez postoupení příslušnému úřadu, by mělo být jasné, kolik si lze za takový úkon vzít z rozpočtu. V případě žádosti o informaci musí být přesně vyjádřené, kolik stojí čas úředníka a za jak dlouho je schopen tuto odpověď získat. Kromě ceníku úkonů, za které by měla

existovat paušální sazba, by měl Public Service Desk dostávat podíl z každého podání, které zpracuje, není schopen ho zodpovědět, a proto ho postoupí místně a věcně příslušnému úřadu. Cenu výkonu práce úředníka, kterou odvede na jednotlivém podání, nelze spočítat, protože v sobě zahrnuje jak přímé (mzda pracovníka/ počet zpracovaných podání), tak nepřímé (budova úřadu, hierarchie úřadu, ministerstvo, část nákladů na provoz parlamentu či ostatní výdaje) náklady.

Poskytování veřejné správy jako služby umožňuje stanovit výdaje za poskytování veřejné správy formou koeficientu z celkových příjmů státu. Lze tedy stanovit, kolik je občan (zastoupený politiky) ochoten dát za veřejnou správu jako celek (nepočítaje v rozpočtu výdaje vládní investice, na které si lze krátkodobě půjčit, a cílem je prostředky vrátit).

Rozdíl oproti standardnímu úřadu tedy spočívá v transparentnosti na straně příjmů dodavatele služby. Nemůže se pak stát, že je rozpočet zatížen neúměrnými náklady na správu v případě opakující se krize projevující se výpadkem v příjmech rozpočtu. Bude-li na daný rok schválen rozpočet v určité výši, lze z něho pomocí koeficientu odvodit, kolik prostředků může být určeno na provoz správy.

V případě, že by došlo jako v letech 2009-2010 k dramatickému propadu příjmů, došlo by také k automatickému snížení výdajů. Příkladem může být kombinace výnosu z příjmů daní z prodeje cigaret a hrazení zdravotní péče u kuřáků. Na druhou stranu některé služby mají charakter investice a je tedy nutné za ně vydávat víc právě v době, kdy je prostředků obecně méně. Jednou z takových investic je zlevnění podání patentu na Úřadu průmyslového vlastnictví.

Některé činnosti by naopak měly zdražit, protože si je je občan schopen zajistit sám, a současné využívání služeb formou veřejné správy je spíše výrazem určité lenosti či vypočítavosti. Je-li stejná služba poskytnuta v soukromém sektoru, stojí sice víc, ale také ve větší míře přispívá k růstu zaměstnanosti a soukromé peníze jsou využívány za účelem dosažení zisku. Jsou-li tedy prostředky efektivně využity na straně podnikatele, tvoří ekonomický zisk, který přispívá k prosperitě. Stejná služba poskytnutá úřadem je dražší o celý úřední aparát, který stojí nad úřadem.

Public Service Desk má tedy vnést transparentnost na straně příjmů za úkony. Tím se z předpokladu „Dejte mi na provoz tolik, kolik potřebuji.“ stane „Za dané prostředky vám mohu nabídnout takové množství služeb.“

5.3 Právní aspekt

Existence instituce Public Service Desk musí být zakotvena ve veřejnoprávní smlouvě mezi občanem v zastoupení politiky a úřady. Obsahem této smlouvy musí být úprava působnosti a pravomocí spolu s částečným přesunem činností od jednotlivých úřadů směrem k jednomu kontaktnímu místu s výkonnou mocí. Vzhledem k tomu, že každá žádost je právním a správním aktem, musí být právní závaznost obsažena ve smlouvě a brána jako právně závazný akt. Podání v podatelně příslušného úřadu je oficiální cestou komunikace s úřadem, jak je stanoveno ve správním řádu. Stejně tak úřad může pomocí Public Service Desku doručovat účastníkům řízení písemnosti. Musí tedy dojít ke změně kompetenčních zákonů.

Aby mohla být urychlena práce Public Service Desku, je nutné přejít na digitální formu všech písemností. Stávající praxe míchá elektronické a tištěné dokumenty umožňuje úředníkům vytvářet si neoficiální spisy pro osobní potřebu tiskem elektronických dokumentů. Návrh veřejné správy jako služby se opírá o významné kroky, které byly učiněny v eGovernmentu za účelem elektronizace veřejné správy. Byť je princip poskytování služby nezávislý na užitých technologiích, je snadnější poskytovat službu pomocí datových schránek a užíváním elektronického podpisu. Tj. dvou prvků eGovernmentu, které přispívají k rychlejší práci úřadu. Jedinou cestou jak změnit stávající praxi tisku dokumentů pro osobní potřebu je naprostá digitalizace veškerých podání veřejné správy a jasná elektronizace výstupů, které úřad poskytuje. Na občanovi pak je, nesouhlasí-li s elektronickou formou, dojít si na úřad, nechat si za skutečné náklady vytisknout takový dokument a ten si za další nemalou částku nechat ověřit (že se jedná o tentýž dokument jako je ten elektronický). Stejně tak může veřejná správa používat datové schránky s tím, že jejich doručení je prioritní, kdežto na písemnou formu si musí občan počkat.

K tomu, aby se náhle eGovernment stal pro občana jednodušším než klasický systém tištěných spisů, musí být stávající systém obtížnější, dražší a pro občana nepohodlnější. Prvním úřadem, který bude dodržovat kompletní elektronizaci, musí být bezpapírový Public Service Desk a jeho práce se musí opírat o právo. Aby bylo možné tyto služby poskytovat s právní závazností, musí být elektronický dokument postaven na roveň tištěnému, a to ve všech podobách. Od podání v e-podatelně, přes zpracování v e-úřadě, až po doručení rozhodnutí pomocí e-doporučené pošty do datové schránky.

5.4 Organizace

Tím, že je veřejná správa založena na hierarchickém a instančním principu, musí i Public Service Desk tuto hierarchii znát a dodržovat ji. Zároveň je nutné zachovat funkční a odborné oddělení jednotlivých úseků veřejné správy. Potud tedy nedochází zavedením Public Service Desku k žádné změně. Odlišností, kterou ale tento nový úřad vnáší, je jasné rozdělení práce úřadů veřejné správy na práci v první linii (*frontline support, frontdesk*) a na práci specialistů v druhé a třetí linii (*backline support, backoffice*). Public Service Desk se tak stává předvojem pro jakoukoli komunikaci s úřady a je na něm, aby si danou informaci sehnal, či si našel úřad ve struktuře správy, který je schopen provést požadovaný úkon.

Pro občana, který přijde s žádostí na jakoukoli pobočku Public Service Desku, jako primárního místa, kde přichází občan do kontaktu s veřejnou správou, musí být jedno, do kterého úřadu vstupuje, protože jakmile je žádost zpracována, je postoupena tomu úřadu, kterému věcně a místně náleží. Tím, že se Public Service Desk staví mezi občana a úředníka, se může úředník věnovat své odborné činnosti a prohlubovat dovednosti s ní spojené a na rozdíl od *frontline* pracovníka, který se učí na školení, jak být vstřícný k nestandardním žádostem občanů.

Existence Public Service Desku tedy stojí mimo organizační strukturu stávající veřejné správy a nejedná se tedy o centralizaci, při které by byla pravomoc rozhodovat vyhrazena centru, ani se nejedná o monokratické či kolegiální rozhodování ve věci občana. Stejně jako jakýkoli jiný úřad, i Public Service Desk musí mít svou organizační strukturu. Nad jednotlivými *frontline* pracovníky musí stát šéf týmu, který se musí zodpovídat šéfovi celého Public Service Desku. Ten pak je přímo zodpovědný PA CIO. Celá hierarchie je tedy rozdělená do čtyř úrovní. První úroveň přichází do kontaktu s občany, druhá úroveň kontroluje, jak je tento kontakt prováděn a třetí úroveň je zodpovědná za celou funkci Public Service Desku. Bez ohledu na místní příslušnost občana, úřad musí mít možnost požádat o pomoc kterýkoli Public Service Desk. V případě implementace ve strukturách Evropské unie je pak jasným výrazem tohoto principu možnost dojít na kteroukoli pobočku Public Service Desku v kterékoli zemi a požádat o pomoc ve své mateřské řeči.

5.5 Lidské zdroje

Problémem, který se snaží veřejná správa řešit dlouhodobě, je získávání zaměstnanců (*staffing*). Vzhledem k tomu, že průměrná mzda pracovníků ve veřejné správě se pohybuje kolem průměrné mzdy, je od úředníků očekávána průměrná výkonnost. Financování mzdových nákladů veřejné správy stojí před dilematem, zda se vyplatí zvýšit pracovníkům mzdu s růstem produktivity.

Na příkladu Public Service Desku si lze představit pracovníka, který za den zpracuje podle standardu 160 žádostí. V případě, že by jich zpracoval 320, měl by dostat dvojnásobnou mzdu. Byť se jedná o stejnou sumu za žádost (denní mzda / počet zpracovaných žádostí), nejedná se o stejnou sumu za organizaci. Úřad, který má 100 nebo 200 zaměstnanců má rozdílné nepřímé a skryté náklady. Pokud je nutné naučit něco 100 lidí, potřebuji méně školitelů a dopad takovéhoto školení je vyšší.

S růstem počtu pracovníků rostou i ostatní náklady na nákup a s rostoucími zásobami roste i míra jejich čerpání. Jedná-li se o malý úřad, potřebuje jednu tiskárnu a jeden balík kancelářského papíru za týden. Pokud se ale jedná o velký úřad, ve kterém je na každém patře jedna průmyslová tiskárna a papír je doplňován denně, roste i míra s prací nesouvisejících tisků. Podobně tedy s počtem pracovníků, kteří přímo vytvářejí hodnotu, roste počet jejich nadřízených a práce podpůrných oddělení. To vše je třeba vzít v potaz při otázce, zda je lepší mít pracovníky Public Service Desku placené průměrně, či navázat jejich mzdu na počet zpracovaných žádostí a umožnit jim tak dostávat i dvakrát tolik.

Samostatným aspektem řízení lidských zdrojů v rámci Public Service Desku je etika prováděné činnosti, dohoda o mlčenlivosti ukotvená v pracovní smlouvě a jednání v souladu s etickým kodexem pracovníka veřejné správy. Pracovník musí být nejen proškolen v poskytování přívětivé služby, musí být také neustále ubezpečován o tom, že jeho konání musí být v souladu s principy dobré správy a v prvé řadě je jeho prací služba veřejnosti. Pracovník musí jednat řádně a iniciativně. Takový postoj musí být součástí denní praxe, vyžadován nadřízeným a součástí pravidelného školení.

Samostatným problémem, na který bude možné v Public Service Desku narazit, je udržení si schopných zaměstnanců. Ve tří úrovňové hierarchii *frontline* - šéf týmu - šéf Public Service Desku není dost dobře možné nabízet kariérní postup. To je úskalí každého help desku a fluktuaci se nepodařilo vyřešit. Schopní *frontline* pracovníci

mohou buď přejít v rámci veřejné správy do konkrétního úřadu, nebo mohou přejít do komerční sféry a získané dovednosti uplatnit v call centrech či jako prodejce služeb veřejné správě.

5.6 Měření výkonnosti a odměňování

Odvedená práce úředníků a pracovníků Public Service Desku je předmětem měření výkonnosti zaměstnanců veřejné správy. U činností, jako je zpracování žádostí, je toto měření snadné. Nastaví se norma kupříkladu 160 žádostí o informaci za den a kdokoli, kdo přesáhne určité množství má nárok na odměnu. Extrémním řešením je rozpočítat, kolik žádostí je pracovník schopen v rámci normy splnit a platit mu následně podle toho, kolik žádostí zpracoval.

Výkonnost pracovníků náročnější duševní činnosti lze měřit obtížněji. To nic nemění na tom, že šéf týmu by měl mít plat závislý na výkonu svých podřízených a měl by tedy dostávat výrazně vyšší odměnu ve chvíli, kdy všichni jeho podřízení pracují na maximum. Může se stát, že tým splní normu, tedy 160 žádostí, a po šesti hodinách v práci pracovníci odcházejí domů. Šéf takovéhoto týmu by měl dostat maximálně průměrný plat. Naopak v případě, že tým pracuje výrazně nad normu a zpracuje 320 žádostí, každý z pracovníků by měl dostat dvojnásobnou mzdu včetně šéfa týmu, který takovouto produktivitu práce zajistil. V případě, že je tým namíchán ze dvou výše uvedených skupin, mělo by dojít k jasnému a transparentnímu odměňování těch, kteří pracují na 200% a naopak výrazně méně by pak měli dostat ti, kteří pracují málo. Odměna šéfa týmu by pak byla průměrem produktivity všech členů týmu.

Obecně lze říci, že s kvalitním informačním systémem, který se v současné době vytváří pod gescí Ministerstva vnitra v rámci projektů eGovernmentu, lze měřit výkonnost jednotlivých pracovníků. To, že má každý pracovník své tempo práce, by mělo být zohledněno při stanovení výše jeho platu. Na to, aby bylo tempo měřitelné, je nutné pamatovat už při návrhu informačních systémů a nástrojů.

6.0 Závěr

Cílem práce bylo na příkladu jednotného kontaktního místa veřejné správy „*Public Service Desk*“ představit aplikaci principů metodiky PAIL. Koncepce této metodiky je čerpána z principů poskytování služeb jako infrastruktury, tj. ze stejných principů řízení služeb, z jakých vychází ITIL.

Dosažení cíle práce bylo podmíněno podáním jasného a srozumitelného vysvětlení, co je veřejná správa a ITIL tak, aby část věnovaná veřejné správě byla přínosná pro informatiky a zároveň, aby část zabývající se metodikou ITIL byla obohacující pro úředníky ve veřejné správě. Ve chvíli, kdy obě cílové skupiny mohou takto získat přehled o tématu toho druhého, bylo možné přikročit k představení koncepce metodiky PAIL.

Podstatou této práce pak bylo vytvořit a popsat koncepci metodiky, která by k „IL“ z metodiky ITIL přidala specifika veřejné správy, ono „PA“, a tím vznikl PAIL. Tomu, abych dokázal, že principy poskytování veřejné správy jako služby lze použít v praxi, jsem pak věnoval závěrečnou část práce, kde jsem vše výše zmíněné použil při konstrukci jednotného kontaktního místa veřejné správy „*Public Service Desk*“.

Přínos této práce vidím v samotném položení otázky, zda je možné použít ITIL ve veřejné správě a v jejím následném zodpovězení. Informatici ve velkých firmách, kteří znají ITIL, většinou nespolupracují s veřejnou správou. Stejně tak úředníci nemají hlubší znalost IT ani toho, jak informační technologie využívat podobně, jako bereme za samozřejmou teplou vodu, aniž bychom řešili, odkud se bere, a byli vlastníky a provozovateli potrubí, kterými se k nám voda dostává.

Již v úvodu jsem předestřel, že metodiku ITIL jako takovou nelze svévolně naroubovat na veřejnou správu, neboť je předmětem autorského práva. Abstrahoval jsem tedy na úroveň principů služeb jako infrastruktury a vytvořil koncepci nové metodiky, která je ušita na míru specifickým potřebám veřejné správy.

Rád bych téma práce podrobněji rozpracoval v disertační práci. Způsobem, jakým lze dosáhnout implementace navržené metodiky, je vytvoření pracovní skupiny, která by dala základ detailní metodice jak provozovat veřejnou správu jako službu. Výstupem pracovní skupiny by tak měla být hotová koncepce metodiky PAIL.

7.0 Seznam použité literatury

[BMP ITIL 1, 2011] Best Management Praktice, *ITIL Czech 2011 Glossary - ITIL® výkladový slovník v češtině, v1.0*, 29. července 2011, [online]. 2011 [cit. 2011-11-30] Dostupné z WWW: <http://www.itil-officialsite.com/nmsruntime/saveasdialog.aspx?lID=1211&sID=242>.

[BMP ITIL 2, 2011] Best Management Praktice, ITIL Version 3 Lifecycle Process Model, [online]. 2011 [cit. 2011-11-30] Dostupné z WWW: <http://www.best-management-practice.com/officialsite.asp?DI=597910&trackID=002192>.

[CA, 2011] *Etika ve veřejné správě* [online]. Centrum Andragogiky, 2011 [cit. 2011-11-24]. Dostupné z WWW: <http://vzdelavani-uredniku.centrumandragogiky.cz/etika_ve_verejne_sprave>.

[COBIT, 2005], IT Governance Institut, *Cobit 4.0 - Control Objectives Management Guidelines Maturity Model* [online]. 2005 [cit. 2011-11-25]. Dostupné z WWW: <http://www.securitycn.net/img/uploadimg/20070831/cobit4.0_en.pdf>.

[COMBIBO, 2009] *ITIL: The Information Technology Infrastructure Library* [online]. Combibo Communications, 2009 [cit. 2011-11-25]. Dostupné z WWW: <http://www.combibo.net/articles/itil_the_information_technology_infrastructure_library/>.

[DCIT, 2011] Procesní řízení IT [online]. DCIT, a.s., 2011, [cit. 2011-11-25] Dostupné z WWW: <http://www.dcit.cz/cs/konzultace/procesni-rizeni-IT>.

[DIENSTBIER, 2011] UPOL, *Správní právo 2* [online]. 2011 [cit. 2011-11-22]. Dostupné z WWW: <http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Sprava/Filip_D/Nmag-SP2.pdf>.

[ECN, 2008], ECN, Aarhuská úmluva [online]. 2008 [cit. 2011-11-25]. Dostupné z WWW: <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=p&x=324136>.

[EPRAVO, 2001] epravo.cz, *Evropská charta místní samosprávy* [online]. 2001 [cit. 2011-11-25]. Dostupné z WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>.

[ESTAT.cz, 2011], eStat.cz, Konec front na úřadech, 16. 11. 2011 [online]. 2011 [cit. 2011-11-30]. Dostupné z WWW: <http://www.estat.cz/zpravy/estat-v-mediich/konec-front-na-uradech/>.

[HENDRYCH, 2009] HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy.* 3., dopl. a rozš. vyd., Praha: ASPI, a.s., 2009, 212 s., ISBN 978-80-7357-248-8

[HORÁKOVÁ, 2011], HORÁKOVÁ, M., Prezentace organizace veřejné správy [online]. 2011 [cit. 2011-11-22]. Dostupné z WWW: <http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/SpVeda/Prezentace_SV_Organizace_verejne_spravy.ppt>.

[HORZINKOVA, 2008] HORZINKOVA, E. *Správní právo procesní.* 2. aktualizované vydání, Praha: Leges, 2008, 352 s. ISBN 978-88-0872-1234-9

[HP 1] *DHL wins prestigious itSMF award* [online]. 2005 [cit. 2011-11-15]. HP.com. Dostupné z WWW: <http://h10076.www1.hp.com/education/dhl.pdf>. PN 5983-1133EE.

[HP 2008] *ITIL V3 Foundation for IT Service Management – Student Guide.* HP, 2008

[HURWITZ,2009] HURWITZ, Judith, et al. Service Management for Dummies. Indianapolis : Wiley Publishing, Inc., 2009. 314 s. ISBN 978-0-470-44058-2.

[HYÁNEK, 2005] HYÁNEK, V., ŠKARABELOVÁ, S., ŘEŽUCHOVÁ, M. Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů (metody, problémy, řešení). 1. vyd. Brno: CVNS, 2005, 40 s. ISBN 80–239–5262–5

[IBM, 2010], IBM Jak to vidí CIO: Abyste vynikli v IT, musíte nejprve vynikat v řízení BPM, IBM [online]. 2010 [cit. 2011-11-30]. Dostupné z WWW: <ftp://ps.boulder.ibm.com/software/cz/pdf/Jak_to_vidi_CIO_BPM.pdf>.

[IPAC, 2011], IPAC.ca, *IPAC Statement of Principles regarding the conduct of public employees*. Institut of Public Administration of Canada [online]. 2011 [cit. 2011-11-30]. Dostupné z WWW: <http://www.ipac.ca/documents/PRINCIPLES2.pdf>.

[ITIL.cz, 2009] *Historie, vývoj a přínosy ITIL* [online]. Teléfonica 02, 2009 [cit. 2011-11-26]. Dostupné z WWW: <http://www.itil.cz/index.php?id=983>.

[ITSMF, 2007] itSMF Czech Republic o.s., *Úvodní přehled ITIL v3*. itSMF Czech Republic, The IT Service Management Forum, [online]. 2007 [cit. 2011-11-25] Dostupné z WWW: <http://www.itsmf.cz/uws/include/download.asp?file=/uws_files/publikace_ke_stazeni/uvodni_prehled_itil_v3.pdf>.

[IURIDICTUM], IURIDICTUM, Právní předpis [online]. 2010 [cit. 2011-11-24]. Dostupné z WWW: < http://iuridictum.pecina.cz/w/právní_předpis >.

[JANÁK, 2005] JANAK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J., *Dějiny správy v českých zemích.* Od počátku státu po současnost. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2005, 517 s. ISBN 80-7106-709-1

[KADEČKA, 2008] KADEČKA S., PRUCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 2. vydání. Multimediální učební text. Brno: Masarykova univerzita, 2008 ISBN 978-80-210-4588-0

[KLEIN, 2011] KLEIN, Jiří. *Kdo smí co vidět?* : Registr práv a povinností. Veřejná správa : čtrnáctideník vlády České republiky. 2011, 20, s. XII-XIII. ISSN 1213-6581.

[KONÍČEK, 2011] KONÍČEK, Josef . Právní úprava výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Brno, 2011. 67 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Dostupné z WWW: <http://is.muni.cz/th/210916/pravf_m/DIPLOMOVA_PRACE_Pravni_uprava_vyroby_elektriny_z_obnovitelnych_zdroju.txt>

[KRBOVÁ,2008] KRBOVÁ, J. *Veřejná správa pro manažery* [elektronický zdroj] : text k e-learningovému kurzu v Moodle. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1483-3

[MILDEOVÁ, 2008] MILDEOVÁ, S., *Systémová dynamika*, 2. přepracované vydání. Praha : Oeconomica, 2008, 150 s. ISBN 978-80-245-1448-2

[MVČR, 2005], MVČR, *Veřejná správa v České republice* [online]. Druhé rozšířené vydání, Praha, 2005 [cit. 2011-11-25]. Dostupné z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs_vcr.pdf>.

[MVČR, 2007], MVČR, *EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY*, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 [online]. 2007 [cit. 2011-11-20]. Dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>, 88 s.

[MVČR 1, 2011], MVČR, *Podání ve veřejné správě* [online]. 2011 [cit. 2011-11-20]. 109 s. Dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/odk2/soubor/podani-ve-verejne-sprave-pdf.aspx>.

[MVČR 2, 2011], MVČR, Klaudie – od správy majetku k modelu poskytování a odebírání služeb, 18. 4. 2011 [online]. 2011 [cit. 2011-11-30]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/klaudie-od-spravy-majetku-k-modelu-poskytovani-a-odebirani-sluzeb.aspx>.

[NEMEC, 2010] NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě.* 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010,160 s, ISBN 978-80-7357-558-8, 158 str.

[NISPAcee, 2002] NISPAcee, *Building better quality administration for the public: case studies from Central and Eastern Europe,* Bratislava, NISPAcee, 2002, ISBN: 80/89013-07-4

[OECD, 1987] OECD, Administration as a Service : the public as a client. Paris : OECD, 1987. 136 s. ISBN 92-64-12946-4.

[OECD, 2005] OECD, *e-Government for Better Government*, Paris, OECD, 2005, ISBN 92-64-01833-6

[OECD, 2010] OECD, Public Administration after "New Public Management" : Value for Money in Government. Paris : OECD, 2010. 116 s. ISBN 978-92-64-08644-9.

[OSN,1998] OSN, Rethinking public administration : An Overview. New York : United Nations, 1998. 221 s. Dostupné z WWW: <http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.pdf>.

[PAINTER, 2010] PAINTER, Martin. Tradition and public administration. London : Palgrave Macmillan, 2010. 289 s.

[PEKOVÁ, 2008] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru,* 3. přepracované vydání, Praha : ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5

[PMI.NIC.org,2008] PMI.NIC.org, IT Service Management, le best practice per la gestione dei servizi. Milano, PMI, 2008. Dostupné z WWW: <http://www.pmi-nic.org/public/digitallibrary/ITSMF MAXIME SOTTINI IT Service Management, le best practice per la gestione dei servizi.pdf>.

[PRUCHA, 1998] PRUCHA, P., *Správní právo – obecná část,* Brno : Masarykova univerzita, 1998

[PUJCEK, 2009] PUJCEK, M., *Chytrá veřejná správa – kohezní politika,* 1. vydání, 2. korektura, Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2009, 200 s. ISBN 978-80-86616-27-4

[RABIN, 2007] RABIN, Jack. Handbook of Public Administration. vydání třetí. Boca Raton : Taylor & Francis Group, 2007. 1266 s. ISBN 1-57444-560-X.

[RYS, 2010] RYS, Rudolf. Reforma veřejné správy z pohledu správní vědy. Brno, 2010. 274 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita. Dostupné z WWW: <is.muni.cz/th/14501/pravf_d/Disertacni_prace_Rys.doc>.

[SAXENA, 2011] SAXENA N.C. *Virtuous cycles – The Singapore Public Service and National Development.* 1. vydání, Singapur: Ministry of Foreign Affairs, 2011, ISBN 978-981-08-8334-8

[SENÁT, 2000], SENÁT, Evropská úmluva o státním občanství ze dne 6. listopadu 1997 [online]. 2000 [cit. 2011-11-25]. Senátní tisk č. 257, Praha, Dostupné z WWW: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=15915&id_var=15239>.

[SHAH, 2005] SHAH, Anwar. Public Services Delivery. Washington DC : The World Bank, 2005. 262 s. ISBN 978-0-8213-6140-5.

[SHEERAN, 1993] SHEERAN, Patrick J. Ethics in Public Administration : A Philosophical Approach. London : Praeger Publishers, 1993. 178 s.

[SLÁDEČEK, 2009] SLÁDEČEK, V. a kol., *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*, 1. vydání, Praha, Periplum, 2009, 384 s., ISBN 978-80-86624-50-1

[SLÁDEČEK, 2011], SLÁDEČEK, V., Formy činnosti veřejné správy [online]. 2011 [cit. 2011-11-26]. Dostupné z WWW: <http://www.pf.upol.cz/Ffileadmin/Fuser_upload/FPF-katedry/spravni-pravo/FSprava/FFormy_cinnosti_verejne_spravy_I.ppt>.

[SHAFRITZ, 1997] SHAFRITZ, J.M., HYDE, A.C., *Classics of Public Administration,* 4. vydání, Wadsworth Thomson Learning, 1997, 596 s. ISBN 0-03-019382-6

[SKÁLA, 2007], SKÁLA, J., *ITIL – Best Practice řízení ICT služeb a ICT infrastruktury*. [online]. 2011 [cit. 2011-11-30]. Dostupné z WWW: <http://nb.vse.cz/~ridelj/vsomis/MIS_LS03_ITIL_clanek.pdf>.

[SKULOVÁ, 1996] SKULOVÁ, S., Rozhodování ve veřejné správě. 2. přepracované vydání. Brno : Masaryk. univerzita, 1996, 173 s. ISBN 80-210-1458

[SMEJKAL, 2003] SMEJKAL, V., *Informační systémy veřejné správy ČR*. Vyd. 1. V Praze : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2003. 121 s. ISBN 80-245-0533-9.

[STARÝ, 2007] STARÝ, M., *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848,* Vyd. 1. Praha, Vysoká škola finanční a správní, 2007, 98 s. ISBN 978-80-86754-79-6

[SZRCR 1, 2011], SZRCR.cz, *Správa základních registrů* [online]. 2011 [cit. 2011-11-30]. Dostupné z WWW: <http://www.szrcr.cz/ >.

[SZRCR 2, 2011], SZRCR.cz, *ORG - Převodník* [online]. 2011 [cit. 2011-11-30]. Dostupné z WWW: <http://www.szrcr.cz/org-prevodnik>.

[TSO 1, 2007] TSO. *ITIL Service Strategy*. The Stationery Office, 2007. ISBN 978-0-11-331045-6.

[TSO 2, 2007] TSO. *ITIL Service Design*. The Stationery Office, 2007. ISBN 978-0-11-331047-0.

[TSO 3, 2007] TSO. *ITIL Service Transition*. The Stationery Office, 2007. ISBN 978-0-11-331048-7.

[TSO 4, 2007] TSO. *ITIL Service Operation*. The Stationery Office, 2007. ISBN 978-0-11-331046-3.

[TSO 5, 2007] TSO. *ITIL Continual Service Improvement*. The Stationery Office, 2007. ISBN 978-0-11-331049-4.

[TSO, 2009] TSO. *Managing Successful Projects with PRINCE2,* The Stationery Office, 2009. ISBN 978-0-11-331059-3

[VIDINSKÝ, 2008] LIDINSKÝ, Vít, et al. *E-government bezpečně*. Praha: Grada publishing, 2008. 145 s. ISBN 978-80-247-2462-1.

[UPOL, 2011], UPOL, *Prameny správního práva* [online]. 2011 [cit. 2011-11-22]. Dostupné z WWW: <http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/Sprava/Prameny_spravniho_prava_I.pptx>.

[ÚSTAVA] *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,*Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

[VAN LOON, 1932] VAN LOON, *Van Loon's Geography: The Story of the World We Live In*, 1932, Simon and Schuster

7.1 Použité právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č.2/1993. Sb. Listina základních práv a svobod.

Zákon č.455/1991 Sb., živnostenských zákon

Zákon č.269/1994 Sb., o rejstříku trestů

Zákon č.111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, v platném znění

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

Zákon č.500/2004 Sb., správní řád, úplně znění k 1.1.2011

Zákon č.634/2004 Sb., o správních poplatcích

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č.124/2008 Sb., změna zákona o rejstříku trestů a dalších zákonů

Zákon č.300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění zákona č. 100/2010 Sb.

Nařízení vlády, č. 161 / 2011 Sb., o stanovení harmonogramu a technického způsobu provedení opatření podle § 64 až 68 zákona o základních registrech

8.0 Seznam použitých zkratek

Zkratka	anglický význam	český význam
CAB	Change Advisory Board	poradní výbor pro změny (ITIL)
CCTA	Central Computer and Telecommunications Agency	
CI	Configuration Item	konfigurační položka
CMDB	Configuration Management DB	konfigurační databáze
CMS	-	Centrální místo služeb (část KIVS)
DML	Definitive Media Library	definitivní knihovna médií
GITIMM	Government Information Technology Infrastructure Management Methodology	
HPSD	Hewlett Packard Service Desk	
itSMF	Information Technology Service Management Forum	
ISMA	Information System Management Architecture	
ISVS	-	Informační systém(y) veřejné správy
ISZR	-	Informační systém základních registrů
IT	Information Technology	Informační Technologie
ITIL	IT Infrastructure Library	Knihovna Infrastruktury Informačních Technologií
ITSM	IT Service Management	Řízení služeb informačních technologií
KIVS	-	Komunikační infrastruktura veřejné správy
KPI	Key Performance Indicator	Klíčový ukazatel výkonnosti
MVČR		Ministerstvo vnitra České republiky
ORG	-	Převodník
PA	Public Administration	Veřejná správa
PA CIO*	Public Administration Chief Information Officer	šéf administrativy nejvyšší úředník veřejné správy.

PAIL*	Public Administration Infrastructure Library	Knihovna infrastruktury veřejné správy
PASM*	Public Administration Service Management	Řízení služeb veřejné správy
PASSC*	Public Administration Shared Service Centre	Centrum sdílených služeb veřejné správy
PDCA	Plan Do Check Act	Demingovo kolo
PSD*	Public Service Desk	Jednotné kontaktní místo veřejné správy
PSi	Public Service infrasture (Singapur)	-
ROB	-	Registr obyvatel
ROS	-	Registr osob
RPP	-	Registr práv a povinností
RUIAN	-	Registr územní identifikace adres a nemovitostí
SLA	Service Level Agreement	dohoda o úrovni služeb
SME	Subject Matter Expert	odborník na dané téma
SLM	Service Level Management	Správa úrovní služeb
SZRCR	-	Systém základních registrů ČR
TCO	Total Cost of Ownership	celkové náklady
TSO	The Stationary Office (bývalé OGC)	-
s.ř.	-	Správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.)

Zkratky označené hvězdičkou (*) jsou vlastní zkratky autora vysvětlené v textu práce.

9.0 Přílohy

Příloha č. 1

Veřejná správa - Fungování systému základních registrů

Příloha č. 2

Postavení metodik ITIL a PAIL v Pestoffova modelu „trojúhelníku blahobytu

Příloha č. 3

ITIL - Životní cyklus služby

Příloha č. 4

ITIL - Diagram procesů

Příloha č. 5

ITIL - Diagram procesu správy událostí (*Event Management process flow)*

Příloha č. 6

ITIL - Diagram procesu správy incidentů (*Incident Management process flow)*

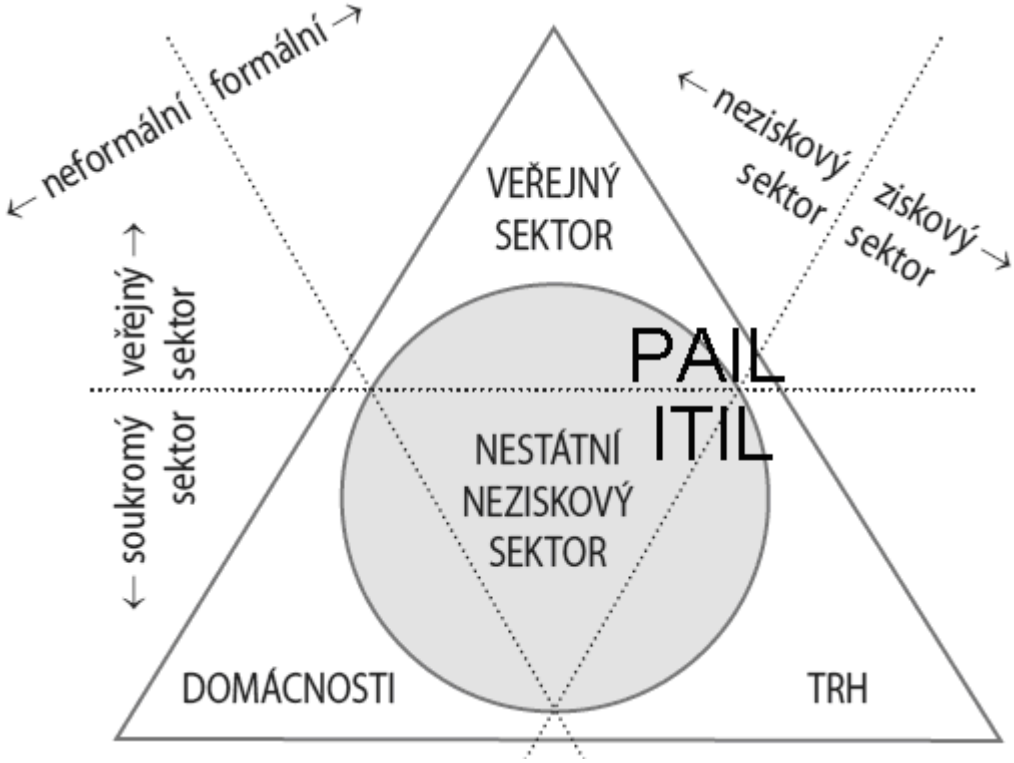
Příloha č. 1

Fungování systému základních registrů

Zdroj: [SZRCR 1, 2011]

Příloha č. 2

Postavení metodik ITIL a PAIL u Pestoffova modelu „trojúhelník blahobytu“



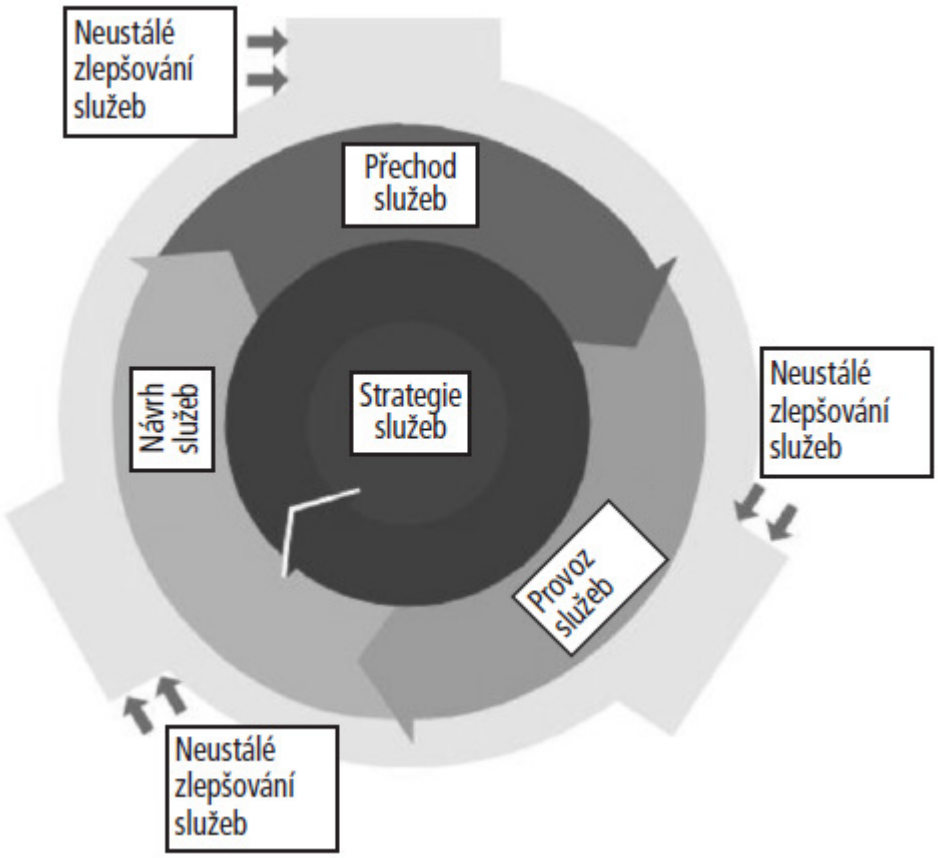
Zdroj: [HYÁNEK, 2005] *Welfare triangle – postavení NNO v ekonomice*, str. 6, autor

Poznámka: Pro umístění obou metodik platí následující trzení:

1. PAIL a ITIL jsou formální/formalizované
2. ITIL je produktem soukromého sektoru
3. PAIL je produktem veřejného sektoru
4. PAIL i ITIL se pohybují na hraně mezi ziskovým a neziskovým sektorem
5. ITIL je ve větší míře orientovaný na zisk než PAIL.

Příloha č. 3

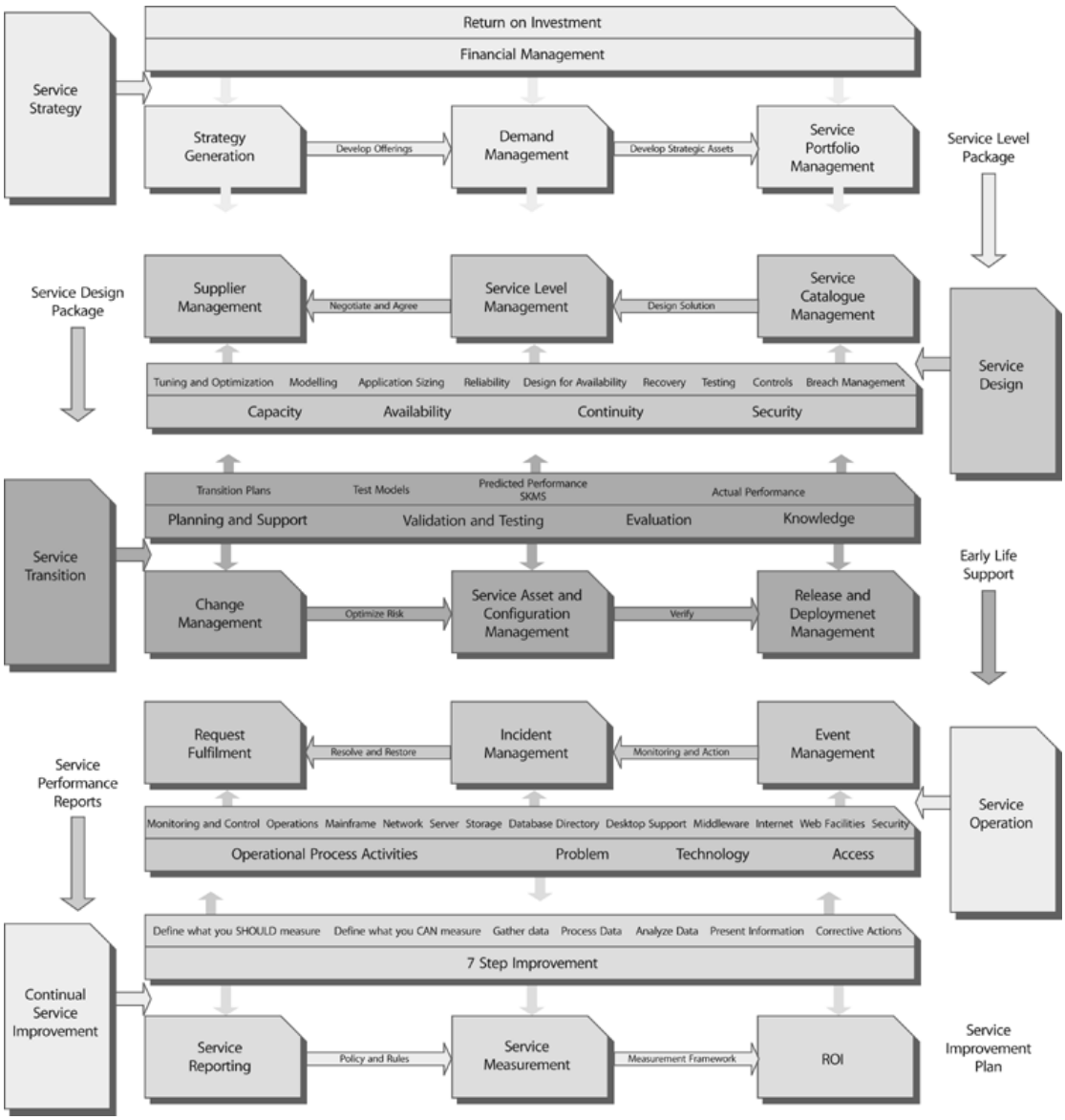
Životní cyklus služby



Zdroj**:** [ITSMF, 2007] itSMF Czech Republic o.s., *Úvodní přehled ITIL v3*., str. 10

Příloha č.4

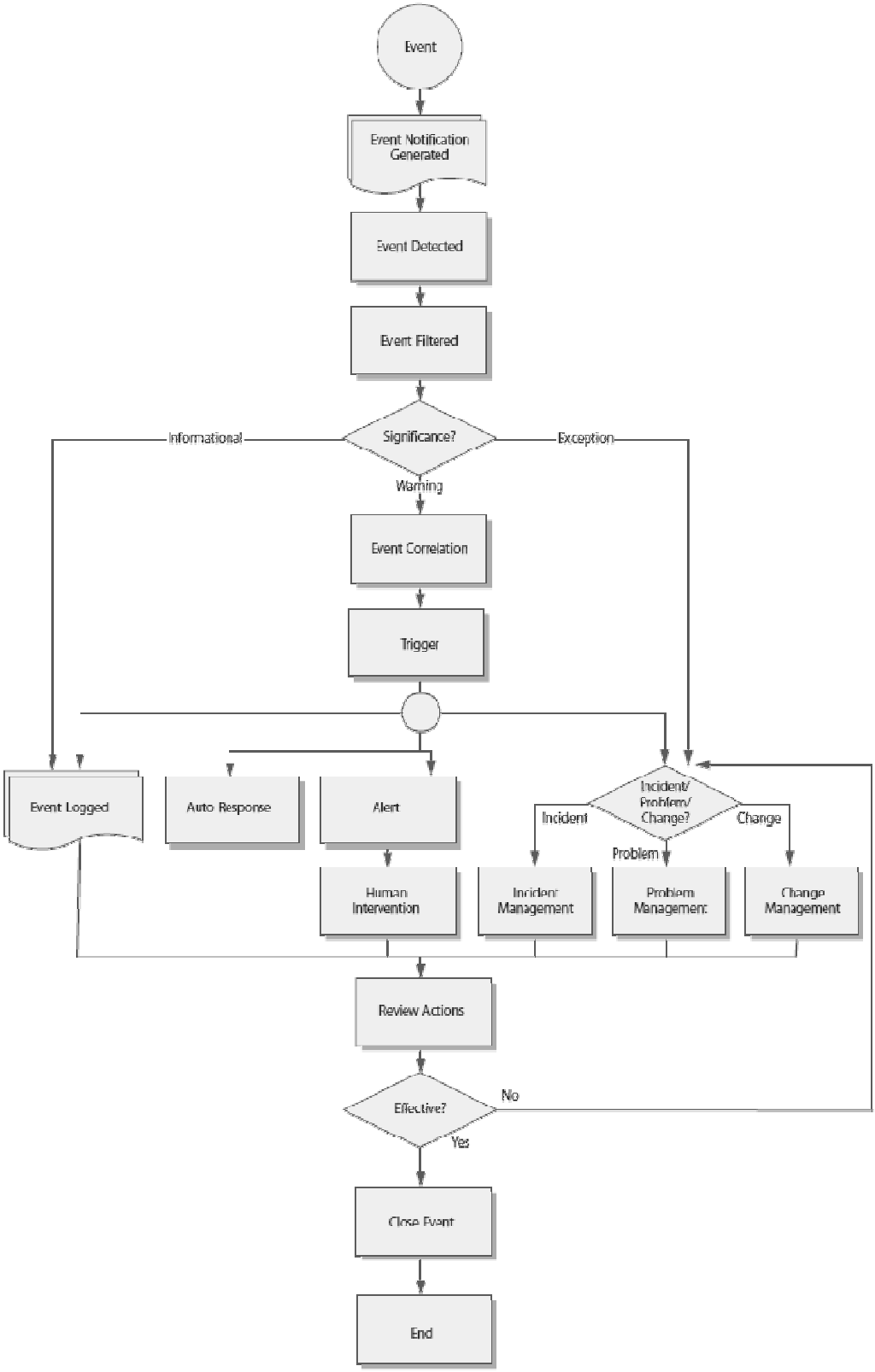
Diagram procesů ITIL



Zdroj: [BMP ITIL 2, 2011] *ITIL Version 3 Lifecycle Process Model*

Příloha č.5

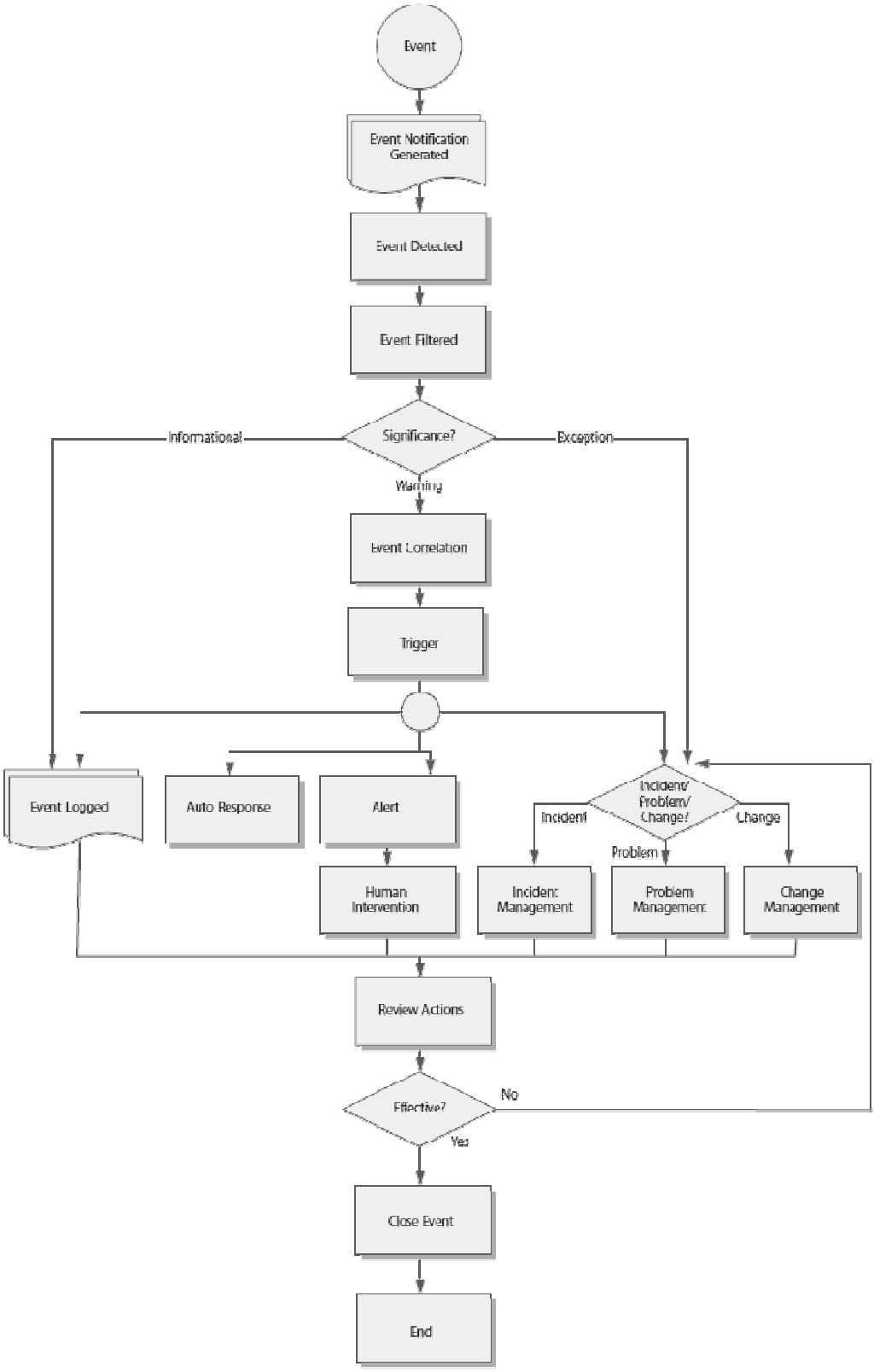
Diagram procesu správy událostí



Zdroj: [TSO 4, 2007] str. 50

Příloha č.5

Diagram procesu správy incidentů



Zdroj: [TSO 4, 2007] str. 60