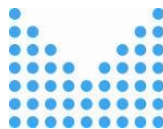




Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

# Řízení státu ve vybraných zemích EU

Srovnání vybraných aspektů veřejné správy v Polsku, Maďarsku, na Slovensku, Slovinsku,  
v Rakousku a Estonsku

Zpracoval Ing. Kristián Malina

odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy  
Ministerstvo vnitra ČR  
2023

Zpracováno v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15\_019/0000125.

Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.



## Obsah

Úvod.....	3
1 Výstupy z Analýzy řízení veřejné správy ve vybraných zemích EU a světa .....	4
2 Hodnocení veřejné správy v zemích EU.....	6
3 Komparace vybraných aspektů řízení veřejné správy v Maďarsku, Polsku, na Slovensku, Rakousku a Estonsku .....	10
3.1 Česká republika – stručné shrnutí.....	11
3.2 Polsko .....	13
3.2.1 Hlavní právní úpravy.....	13
3.2.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava.....	15
3.2.3 Koordinační mechanismy.....	19
3.2.4 Celkové zhodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Polsku.....	20
3.3 Maďarsko.....	20
3.3.1 Hlavní právní úpravy.....	20
3.3.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava.....	22
3.3.3 Koordinační mechanismy.....	25
3.3.4 Celkové zhodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Maďarsku.....	26
3.4 Slovensko.....	27
3.4.1 Hlavní právní úpravy.....	27
3.4.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava.....	29
3.4.3 Koordinační mechanismy.....	33
3.4.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy na Slovensku.....	34
3.5 Slovinsko .....	34
3.5.1 Hlavní právní úpravy.....	34
3.5.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava.....	37
3.5.3 Koordinační mechanismy.....	41
3.5.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy ve Slovinsku.....	42
3.6 Rakousko .....	42
3.6.1 Hlavní právní úpravy.....	42
3.6.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava.....	44
3.6.3 Koordinační mechanismy.....	46
3.6.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Rakousku .....	47
3.7 Estonsko.....	48
3.7.1 Hlavní právní úpravy.....	48
3.7.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava.....	49
3.7.3 Koordinační mechanismy.....	52
3.7.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Estonsku.....	53
Závěr.....	55
Seznam literatury a použitých zdrojů.....	59

## Úvod

Záměrem tohoto materiálu je komparace vybraných aspektů veřejné správy na Slovensku, v Polsku, Maďarsku, Rakousku, Estonsku a Slovinsku. Jde o realizaci opatření 2.1.1 koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Mezi hlavní cíle patří srovnání uspořádání výkonné moci s důrazem na vztahy a kompetence zejm. centrálních orgánů státní správy, jejich právní ukotvení v rámci zákonných a podzákonných právních norem, dále pak sledování vývoje tohoto uspořádání v rámci realizovaných reforem veřejné správy po roce 2000 s cílem jejich možného využití v České republice.

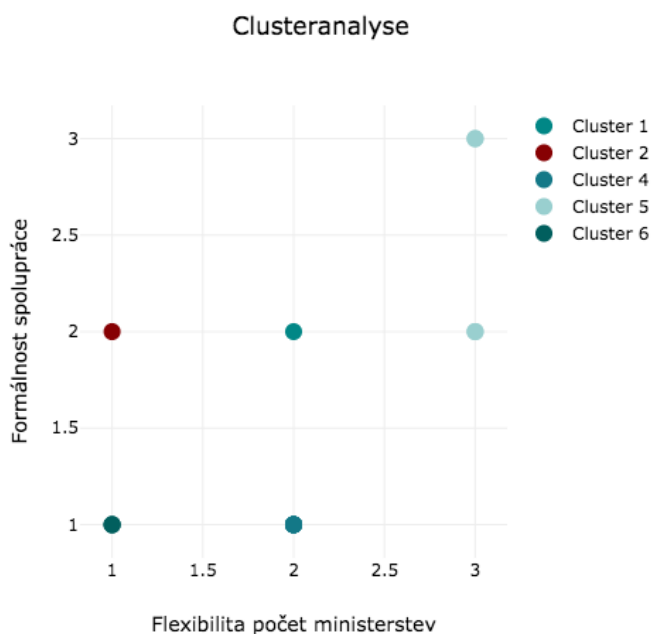
Obečným cílem studie je najít vhodné inspirační vzory, které by se týkaly řízení veřejné správy vycházející ze států, které mají podobný právní a kulturní rámec, tj. ze států střední a západní Evropy majících kontinentální právní řád. Zdrojem dat jsou zejména Analýza řízení veřejné správy ve vybraných zemích EU a světa (MVČR, 2021), Srovnávací přehled charakteristik a výkonu veřejné správy v EU28 vydané Evropskou komisí (Palaric et al., 2018), data z EUPACK (Moretti et al., 2021) a vlastní rešerše odborné literatury a legislativy.

# 1 Výstupy z Analýzy řízení veřejné správy ve vybraných zemích EU a světa

Výchozím zdrojem informací je v úvodu zmiňovaná Analýza řízení veřejné správy ve vybraných zemích EU a světa (MVČR, 2021), která zkoumala na jedné straně, zda je počet ministerstev (či obdobných institucí) pevně daný, s možností fakultativního zřízení ministerstva bez portfeje či (zcela) flexibilnější a na druhé straně, jak je ukotvena vzájemná spolupráce, zejména otázka, zdali je mezi jednotlivými ministerstvy ukotvena legislativně, jinak formalizována či spočívá na neformálním základu. Níže uvedená tabulka 1 dává základní přehled v rámci sledovaných zemí.

Pro účely další práce s daty jsou následující hodnoty považovány za kategoriální ordinální proměnné, tj. vyjadřující přirozené pořadí jejich možných hodnot. O jejich variantách lze proto konstatovat nejen to, že jsou stejné nebo různé, ale také je lze seřadit od nejmenší po největší. Přestože tyto proměnné zcela nezachycují nuance systémů veřejné správy, cílem této kapitoly je definovat vhodnou skupinu k hlubšímu zkoumání. Sledovaným proměnným jsou přiřazeny hodnoty (1-3) vyjadřující míru flexibility počtu ministerstev (fixní-1, částečně flexibilní-2, flexibilní -3) a dále vyjadřující formálnost spolupráce mezi ministerstvy (legislativně upravena-1, formální-2, neformální-3). Výsledkem této operace je segmentace dat, tj. vytvoření shluků podobných zemí. Pro segmentaci byla zvolena metoda K-průměrů, která patří mezi nejpopulárnější algoritmy, využívána zejména v situacích, kdy lze data považovat za data kvantitavního charakteru.

Tabulka 1 Klastrová analýza formálnosti spolupráce a flexibility počtu ministerstev ve vybraných zemích EU a světa



(Zdroj: MVČR, vlastní zpracování 2021)

- Klastr 1 <sup>[OBB]</sup> Nový Zéland
- Klastr 2 Norsko
- Klastr 3 (teoretický klastr)
- Klastr 4 Estonsko, Maďarsko, Polsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko
- Klastr 5 Bulharsko, Dánsko, Evropská komise, Francie
- Klastr 6 Jižní Korea, Tchaj-wan

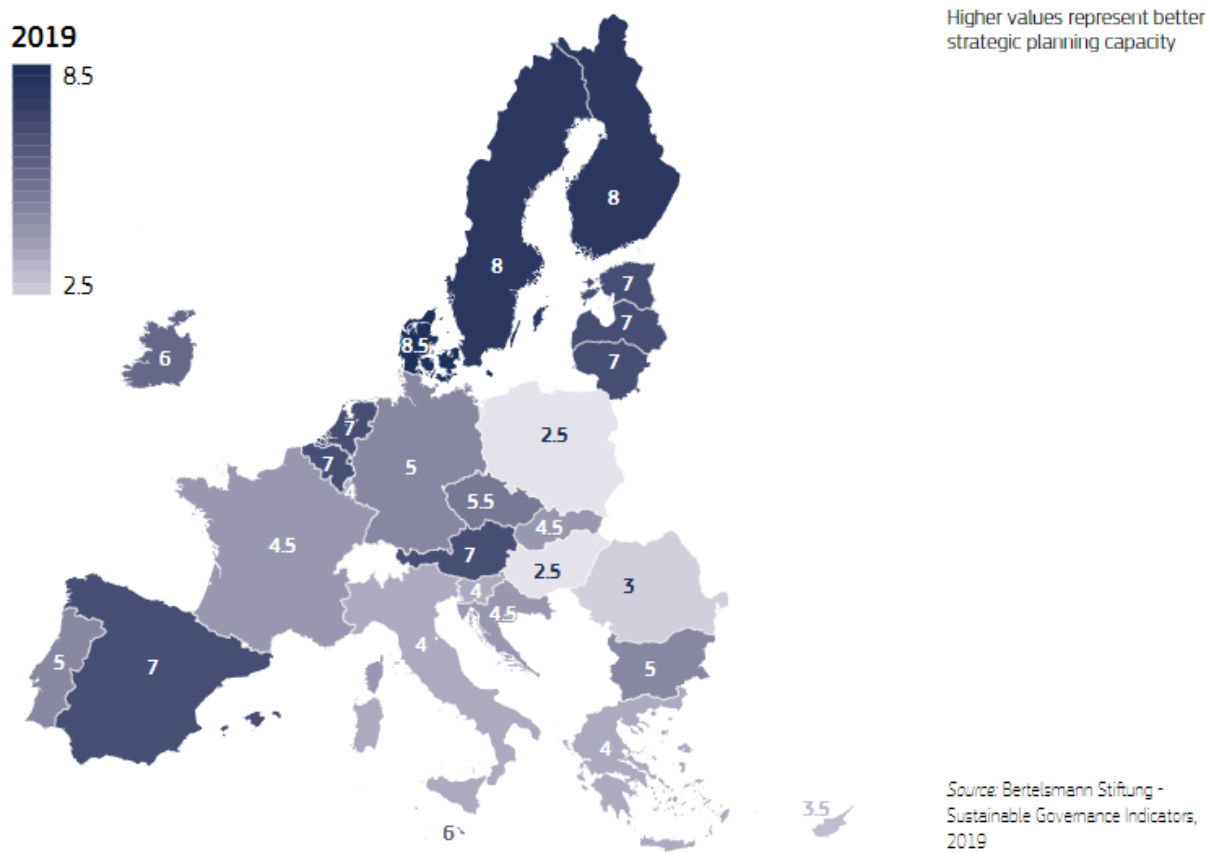
Následující kapitoly budou zaměřeny především na země z klastru 4, které mají částečně flexibilní počet ministerstev a legislativně upravenou spolupráci mezi ministerstvy a vykazují i další podobnosti z hlediska uplatňování kontinentálního práva, či podobného historického vývoje, a proto je u nich větší možnost využití některých prvků a institucí jakožto inspiračních vzorů pro ČR.

## 2 Hodnocení veřejné správy v zemích EU

Základní přehled hodnocení veřejné správy vytvořila Evropská komise v roce 2020 *Public administration characteristics and performance in European Union: Overview, 2018* (Thijs & Hammerschmid, 2018), kdy v 28 zemích hodnotí fungování veřejné správy ve smyslu rozsahu činností a struktury, základních charakteristik státní služby, vládních kapacit a výkonu veřejné správy. S ohledem na zaměření této studie jsou využity pouze vybrané charakteristiky politického a administrativního systému a organizace a vládního managementu.

V oblasti politického a **administrativního systému** bylo zkoumáno rozdělení moci na základě zpráv k hodnocení veřejné správy (dále také EUPACK), kde je sledována vertikální dělba moci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy pro oblasti obrany, vnitřní bezpečnosti, spravedlnosti, financí, vědy a výzkumu, environmentální ochrany, veřejných služeb, sociálního zabezpečení, zdravotnictví, vzdělání v oblastech legislativy, regulace, financování a zajištění služeb. Zatímco v ČR nebo na Slovensku je u **vertikální dělby moci ve vybraných oblastech** relativně tato moc soustředěna u vlády a premiéra, v dalších sledovaných zemích dochází k většímu sdílení pravomocí, a to i v zemích se silným postavením premiéra (např. v Polsku a Maďarsku) a v případě Rakouska lze hovořit přímo o fragmentaci.

Obrázek 1 Hodnocení strategického plánování v zemích EU podle složeného koeficientu SGI v roce 2019

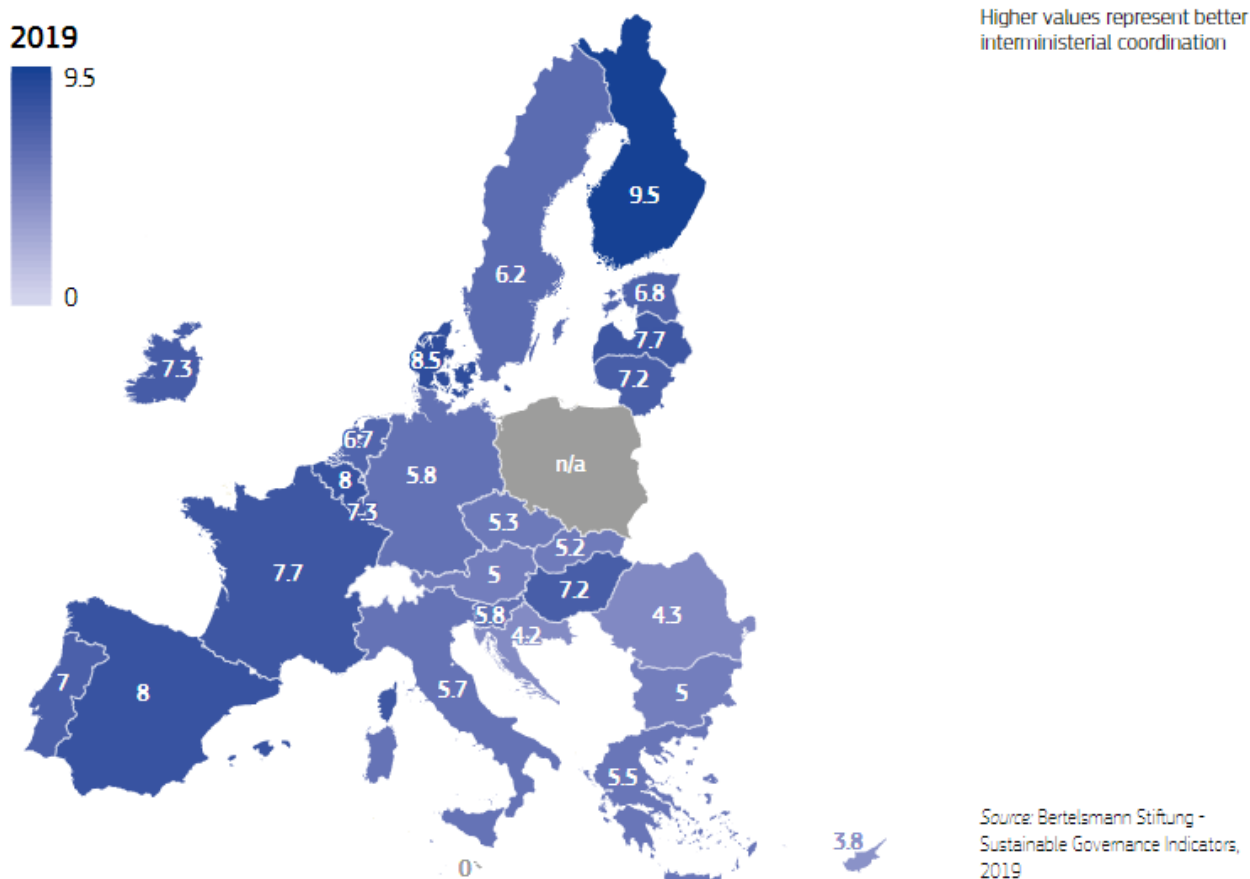


(Zdroj: Indikátory udržitelné správy, Bertelsmannova nadace, 2019)

V oblasti **strategického plánování** byla sledována role jednotek strategického plánování a její význam pro vládu. Na základě hodnocení významu strategických jednotek a role expertů byl vytvořen složený koeficient, přičemž jednotlivé indikátory měly stejnou váhu. Strategické plánování je celkově mezi sledovanými zeměmi (z klastru 4) **nejhůře hodnoceno na Slovensku a v ČR**, kdy existují strategické dokumenty, které však jednak mnohdy postrádají závazné cíle a zároveň nejsou naplňovány (Schiller & Hellmann, 2021). Nejdůležitějšími dokumenty z hlediska střednědobého plánování v ČR jsou programové prohlášení vlády. Na Slovensku, podobně jako v dalších zemích se projevuje silný resortismus i do oblasti strategického plánování. Mimo to Úřad vlády SR nemá stálý odbor strategického plánování a na nízké kvalitě kapacity strategického plánování projevuje i velká fluktuace úředníků, obdobné hodnocení strategického plánování je i na Slovensku. Oproti tomu v Polsku (zejm. v roce 2016, pozn. mezi lety 2016 a 2019 došlo k výraznému oslabení kapacity strategického plánování) či v Rakousku a Estonsku je tato kapacita hodnocena lépe. Rakouské kancléřství má silnou úlohu v přípravě strategií a na jednotlivých ministerstvech fungují jednotky strategického plánování. Rakouskou praxí je i kvůli formování koaličních vlád preference

maximálního dosažitelného konsensu při tvorbě koncepcí a strategií. Při estonské vládě funguje strategická jednotka, ale podpůrné útvary fungují při jednotlivých ministerstvech. Proces strategického plánování je v Estonsku navíc silně propojen s přípravou rozpočtu.

Obrázek 2 Hodnocení meziministerské koordinace podle složeného koeficientu SGI v roce 2019



(Zdroj: Indikátory udržitelné správy, Bertelsmannova nadace, 2019)

Dále byla v evropském srovnání sledována **kvalita koordinace** podle indikátorů udržitelné správy podle Bertelsmannovy nadace (Schiller & Hellmann, 2021) na základě hodnocení sladování vládních zákonů s vládními prioritami, úrovně koordinace mezi úřady vlády a ministerstvy při přípravě vládních zákonů, fungování vládních výborů, ministerské byrokracie, neformální koordinace a stupně digitalizace meziministerské koordinace, na základě kterého byl vytvořen souhrnný koeficient. V rámci **celkové kvality koordinace** je pak paradoxně nejlépe hodnoceno mezi sledovanými zeměmi Rakousko a ČR, přičemž na tomto hodnocení se podílí zejména silná neformální koordinace, zatímco naopak meziministerská koordinace jako taková, je u těchto sledovaných zemí hodnocena nejhůře. Nejlepšího hodnocení **meziministerské koordinace** dosahuje mezi sledovanými zeměmi Maďarsko, Estonsko a Slovinsko, zejména díky silnému postavení premiéra a úřadu premiéra v případě



Maďarska a silně zakotveným mechanismům formální koordinace v případě Estonska a Slovinska a využívání digitalizace zejm. v případě Estonska (Schiller & Hellmann, 2021).

V oblasti **implementace vládního programu** byl vytvořen složený koeficient na základě indikátorů efektivity plnění vládního programu, existence mechanismů sladování mezi ministerstvy a vládou, zda je monitorováno průběžné plnění vládního programu, jak je monitorována činnost poradních orgánů, jak je zajištěno plnění delegovaných kompetencí, zda má státní správa možnost uvážení při naplňování vládních úkolů, možnosti standardů veřejných služeb a stupeň nezaujatosti při prosazování vládní legislativy a prosazování regulace. Na základě dílčích indikátorů byl vytvořen souhrnný indikátor, ve kterém mají větší váhu efektivita plnění vládního programu a způsoby prosazování regulace. Implementační kapacita je nejlépe hodnocena v Rakousku, Maďarsku, Polsku a Estonsku. V Rakousku v tomto hodnocení hraje velkou roli silný monitoring ze strany ministerstev vůči dalším organizacím státní správy, resp. silné vztahy nadřízenosti a podřízenosti na straně jedné, tak zároveň možnost uvážení a určitá nezávislost z pohledu zemských vlád na straně druhé a v neposlední řadě dostatečné financování přenesené působnosti vyplývající ze zákona. V Maďarsku se na kladném hodnocení podílí zejména silné mechanismy sladování činnosti ministerstev s vládou a monitoring činnosti vlády a vládních agentur, vyplývající z celkově silného postavení premiéra. Obdobné hodnocení implementační kapacity jako v Maďarsku lze nalézt i v Polsku. V Estonsku oproti tomu hraje silnou roli v kladném hodnocení implementační kapacity ukotvené pojetí vládního programového prohlášení a vládního akčního plánu, zapojování dotčených skupin ze strany vlády do rozhodování o jejich zájmech, monitorování činnosti podřízených subjektů (Schiller & Hellmann, 2021).

Následující tabulka přináší stručný přehled o hodnocení veřejné správy ve vybraných zemích EU.

Tabulka 2 hodnocení výkonu veřejné správy ve vybraných zemích

Hodnocení výkonu veřejné správy v zemích EU28 (vybrané země)							
Politický a administrativní systém				Organizace a vládní management			
Země	Rozdělení moci	Kvalita koordinace	Fragmentace	Kapacita strategického plánování v roce 2016 (1-10)	Meziministerská koordinace v roce 2016 (1-10)	SGI kapacita implementační v roce 2016 (1-10)	QOG implementační kapacita v roce 2015 (1-7)
ČR	centralistické, oustředěna u premiéra	střední až nízká	vysoká	5	5,67	5,71	5,11
Polsko	sdílené	nízká	střední	7	7	7,57	4,44
Maďarsko	rozdělení mezi centr. a míst. úrovní, sdílené na cent. úrovni mezi centrem a dekoncentráty	nízká	nízká	3	7,67	6,14	5,2
Slovensko	centralistické, oustředěna u premiéra	nízká	vysoká	4	5,33	5,57	4,88
Slovinsko	slabé rozdělení mezi zákonodárnou a výkonnou mocí	vysoká	nízká	3	5,67	4,71	5,63
Rakousko	vysoce fragmentované	střední	vysoká	6	4,83	7,14	5,43
Estonsko	sdílené	nízká	vysoká	6	6,17	6,29	4,88

(Zdroj: Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2018, vlastní grafické zpracování)

Hodnocení EUPACK (Moretti et al., 2021), resp. metodika Berthelsmannovy nadace pro hodnocení veřejné správy (Schiller & Hellmann, 2021) nepřináší konkrétní návrhy či doporučení směrem ke zlepšení výkonu či efektivity jejího výkonu v jednotlivých zemích, spíše vytváří základní benchmarking a sledování některých základních směrů v oblasti reform veřejné správy. Na základě tohoto benchmarkingu budou v další kapitole v jednotlivých zemích podrobeny podrobnějšímu zkoumání z hlediska jejich legislativní úpravy, postavení jednotlivých aktérů v systému veřejné moci a fungování koordinačních mechanismů mezi ústředními orgány státní moci.

### 3 Komparace vybraných aspektů řízení veřejné správy v Maďarsku, Polsku, na Slovensku, Rakousku a Estonsku

Cílem této kapitoly je srovnání kompetencí a vztahů centrálních orgánů státní správy pro země z klastru č. 4, ukotvených v rámci zákonných a podzákonných norem, tedy zemí s kontinentálním právním systémem, pevně daným počtem ministerstev (s možností zřízení ministerstva bez portfeje)

a určitou formální úpravou spolupráce mezi ministerstvy. Právní úprava kompetencí bude sledována tematicky, přičemž bude sledován právní základ dělby moci, postavení premiéra, ministerstev a ministrů, ukotvení spolupráce mezi ministerstvy, resp. vztah ústředních orgánů státní správy, vztah k samosprávě, postavení agentur a v neposlední řadě vývoj reforem veřejné správy.

### 3.1 Česká republika – stručné shrnutí

Česká právní úprava řízení veřejné správy je rozdělena mezi relativně **ucelený soubor právních norem spolu s relativně velkým počtem novel** (Ústava ČR, kompetenční zákon, zákon o obcích, zákon o krajích) a **jednací řád vlády**. Základní dělba moci, vztahy a postavení hlavních aktérů jsou ukotveny v **Ústavě** (Ústavní zákon č. 1/1993 ve znění pozdějších předpisů, 9 novel). Postavení vlády jejích jednotlivých členů upravuje **kompetenční zákon** (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky ve znění pozdějších předpisů, 87 novel). Otázku územních samosprávných celků upravují **zákon o obcích** (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, dosud prodělal 43 novel), **zákon o HMP a zákon o krajích** (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, 39 novel) a otázku státní služby pak **zákon o státní službě** (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, 26 novel). Činnost vlády z hlediska procesního upravuje jednací řád vlády.

**Postavení premiéra** lze na jednu stranu hodnotit v evropském kontextu jako **středně silné**, viz hodnotící zpráva Evropské komise k charakteristikám veřejné správy v ČR (Špaček & Nemeč, Thijs & Hammerschmid, 2018), kdy spolu s premiérem stojí a padá vláda, zároveň premiér **nemá zvláštní koordinační pravomoci** (vyjma záležitostí EU viz článek V. jednacího řádu vlády), případné **rozpory rozhoduje jakožto kolegiální orgán vláda** (viz články II. a X. jednacího řádu vlády). **Úřad vlády formálně** vzato má určité koordinační úlohy, v současné době reálně **nenaplňuje úlohu koordinace z pohledu definice OECD** a ani nemá odpovědnost v oblasti strategického řízení či sledování výkonu veřejné správy. Jednotlivá ministerstva jsou odpovědná za své strategické plány, které by se však měly řídit programovým prohlášením vlády a Úřad vlády pouze zajišťuje konzultace skrze stávající rady a výbory. Specifické postavení z hlediska koordinace veřejné správy má podobně jako v jiných středoevropských zemích Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí.

**Ministři** jsou v čele ministerstev, odpovídají za jejich činnost vládě a mají **možnost delegovat určité pravomoci na náměstký**, jakož i pravomoc v oblasti **vnitřní organizace ministerstev** (která se obecně člení na sekce, odbory a oddělení viz zákon č. 234/2014 Sb.). V České republice působí 14 sektorových ministerstev, která jsou stanovena zákonem s tím, že je možné jmenovat i ministry bez portfeje. Ministr může vytvářet vlastní **poradní orgány**, kolegia ministra, a to nejenom z řad pracovníků ministerstva.

Ve vztahu k územní samosprávě uplatňuje Česká republika tzv. **spojený model veřejné správy**<sup>1</sup>, který **není v Evropě toliko běžný**, ačkoliv mezi zeměmi střední a východní Evropy najdeme určité podobnosti. Krom samostatné působnosti vykonávají v přenesené působnosti obce (resp. obecní úřady) i výkon činnosti státní správy. Výkon přenesené působnosti, kdy je možné mezi obcemi prvního typu nalézt až 14 různých typů podle míry přenesené působnosti, je hodnocen v mezinárodním srovnání jako chaotický (Špaček & Nemeč, Thijs & Hammerschmid, 2018, str. 183). I v rámci systémů veřejné správy blízkých se spojenému modelu jsou v zahraničí samospráva a státní správa více odděleny.

Co se koordinačních mechanismů týče, **mechanismy horizontální koordinace jsou hodnoceny jako středně silné až slabé** (Špaček & Nemeč, Thijs & Hammerschmid, 2018), a to i přestože byly uchopeny v řadě strategických dokumentů k reformě veřejné správy v ČR (např. již Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999, resp. Usnesení vlády ČR ze dne 30. března 1999 č. 258). Tento nedostatek se projevuje formou **resortismu**. Přestože nebo podle některých právě proto, že se v ČR uplatňuje spíše **centralistické pojetí** se silným postavením premiéra na jedné straně a na druhé straně centrum vlády v širším pojetí nemá koordinační pravomoci, projevuje se tzv. **uzavřené myšlení** (silo mentality), **resp. funkční management**. V rámci právní úpravy koordinačních mechanismů lze tyto nalézt v minimálním rozsahu. Ministerstva si (dle § 27 kompetenčního zákona) navzájem v rozsahu nezbytně nutném pro výkon svých úkolů vyměňují potřebné informace a podklady. Jednotlivá ministerstva mají určité koordinační role jen v rámci svojí působnosti.

Činnost ministerstev (dle § 28 kompetenčního zákona) řídí, sjednocuje a kontroluje vláda, avšak **Úřad vlády** vykonává spíše úkoly spojené s odborným, **organizačním a technickým zabezpečením** vlády a jejích orgánů, nikoliv koordinační roli, případně vykonává výše uvedené pro ministry, kteří nejsou pověřeni vedením ministerstva. Tito ministři ale nemají ze zákona specifické koordinační pravomoci, jak tomu bývá v některých jiných zemích (např. Slovensko, Slovinsko, Maďarsko). Premiér má (dle jednacího řádu vlády) koordinační pravomoci v otázkách evropské politiky. Vláda může zřizovat poradní orgány, ze zákona přímo Legislativní radu vlády či Radu hospodářské a sociální dohody a Bezpečnostní radu státu, resp. v návaznosti na jednací řád vlády pak i další poradní orgány či zmocněnce.

V současné době má vláda více jak tři desítky poradních orgánů a 9 zmocněnců, přičemž ve srovnatelné zemi, např. na Slovensku je podobně vysoký počet poradních orgánů vlády doplněný o celou řadu ministerských poradních orgánů hodnocen tak, že podtrhuje jejich celkovou

<sup>1</sup> Dle právní doktríny je možné rozlišovat 3 typy správních systémů, tj. systém tradicionalistického typu, duální systém napoleonského typu (Francie, Velká Británie, Irsko), systém středoevropského typu (Německo, Rakousko) a severský typ (skandinávské země).

roztříštěnost a spolu s rigidním resortismem veřejné správy v konečném důsledku komplikuje možnosti strategického plánování a koordinace (Nemec, Thijs & Hammerschmid, 2018).

## 3.2 *Polsko*

### 3.2.1 Hlavní právní úpravy

Polská právní úprava upravující vztahy ústředních orgánů státní správy je rozdrobena mezi několik zákonů. Základní principy, dělba moci a základy postavení jednotlivých aktérů jsou podobně jako v jiných zemích zakotveny v **Ústavě PR**, a to zejména postavení rady ministrů a jednotlivých ministrů. Podrobněji o postavení jednotlivých ministrů a fungování rady hovoří **zákon 106/1996 o radě ministrů** (v pozdějším znění). Tento zákon prodělal velké množství novel (celkově 33). Vzhledem k silně decentralizované správě Polska je třeba zmínit i otázku vztahů orgánů ústřední státní správy a vojvodství, ta je upravena v **zákonu č. 31/2009, o vojvodech a státní správě ve vojvodstvích**. Vztahy mezi jednotlivými ministry a premiérem jsou podrobněji upraveny v jednacím řádu vlády, resp. v **usnesení rady ministrů č. 190 ze dne 29. října 2013**. Nejpodobnější českému kompetenčnímu zákonu (zákon č. 2/1969 Sb.) je pak polský **zákon č. 141/1997, o oborech státní správy**. I tento zákon prodělal značné množství novelizací, které však zásadně neměnily postavení hlavních aktérů.

#### 3.2.1.1 *Ústavní zákon z 2. května 1997*

Ústava PR je rozdělena do preambule a třinácti hlav, které upravují základní principy státu, lidská práva, prameny práva, parlament, prezidenta, **vládu a státní správu, územní samosprávu**, soudy a tribunály, **kompetenční spory**, státní kontrolu, orgány ochrany práva, veřejné finance, mimořádné stavy a možnosti ústavních změn. Ačkoliv je polská ústava poměrně rigidní a její změny jsou náročné (podobně jako v ČR vyžadují kvalifikovanou parlamentní většinu), byla již od devadesátých let několikrát novelizována. První novelizace (2006) implementovala tzv. evropský zatýkácí rozkaz. Poměrně významná byla zatím poslední novelizace Ústavy (2009), kterou bylo jako jedna z překážek zvolení do obou komor parlamentu zakotveno i odsouzení pro úmyslný trestný čin k trestu odnětí svobody, nicméně v těchto novelizacích nedošlo k významnějším změnám postavení jednotlivých aktérů a jejich vztahů. Ke změně postavení jednotlivých aktérů došlo spolu s přijetím ústavy v roce 1997 u postavení prezidenta (více v samostatné kapitole věnované reformám). K Ústavě se váže (k roku 2021) celkem 2 609 prováděcích aktů.

### **3.2.1.2 Zákon č. 106/1996, o radě ministrů**

Zákon o radě ministrů<sup>2</sup> upravuje v sedmi kapitolách **postavení rady ministrů a jednotlivých členů vlády, vnitřní orgány rady ministrů, zasedání rady ministrů, Kancelář předsedy vlády, působnost a zásady fungování ministrů**. Zákon prodělal celkem 33 změn. Mezi nejvýznamnější změny patří zejm. novela z roku 1997 o útvarech státní správy (viz samostatný odstavec), dále novela z roku 1999<sup>3</sup>, ta upravuje zejména statut **centra pro vládní legislativu** a jeho podřízenost premiérovi (předsedovi rady ministrů), dále definuje spolupráci podřízených státních orgánů a ministerstev.

Několik novel z roku 2001<sup>4</sup> doplňuje otázku auditu, možnost vzniku poradních orgánů a výborů rady ministrů a vytváří Vládní středisko pro strategické studie. Novela z roku 2010<sup>5</sup> přináší možnost vytvořit na ministerstvu politický kabinet ministra a organizační jednotky pro vybrané oblasti. Na zákon dále navazuje zákon z roku 2008<sup>6</sup> o státní službě. K zákonu o radě ministrů se váže celkem 1 787 prováděcích aktů, které se týkají zejména statutů jednotlivých ministerstev a tvorby poradních orgánů.

### **3.2.1.3 Zákon č. 31/2009, o vojvoděch a státní správě vojvodství**

Zákon o vojvodstvích<sup>7</sup> stanoví **rozsah činností vojvody** včetně kontroly prováděné vojvodou, možnosti vydávat předpisy místního práva, pravidla fungování úřadu vojvodství, postup pro jmenování a odvolání vojvody, **vztahy organizace spojené státní správy ve vojvodství a postavení vojvody jako zástupce rady ministrů**. Zákon prodělal celkem 13 změn. Mezi nejdůležitější novelizace patří novela z roku 2010<sup>8</sup> zohledňující digitalizaci veřejné správy, novela z roku 2011<sup>9</sup> zpřesňující výkon pravomocí vojvody v souvislosti s krizovým řízením, další novela z roku 2011<sup>10</sup> v souvislosti se zákonem o kontrole ve státní správě upřesňuje rozsah kontrolovaných subjektů, novela z roku 2017 pak upravuje správní kontrolu předpisů místního práva vydávaného vojvodou. K zákonu se váží 2 prováděcí akty.

Zákon o oborech státní správy definuje a **upravuje obory státní správy, úkoly jednotlivých ministerstev a pojetím nejvíce odpovídá (krom zákona o radě ministrů) českému kompetenčnímu zákonu** (zákon č. 2/1969 Sb.). Zákon prodělal celkem 155 novelizací. Mezi

<sup>2</sup> Zákon ze dne 8. srpna 1996 o Radě ministrů - věstník zákonů z roku 2003, č. 24, bod 199

<sup>3</sup> Zákon ze dne 24. července 1999, kterým se mění zákon o resortech státní správy a některé další zákony.

<sup>4</sup> Zákon ze dne 21. prosince 2001, kterým se mění zákon o organizaci a způsobu činnosti Rady ministrů a působnosti ministrů, zákon o útvarech státní správy a o změně některých zákonů.

<sup>5</sup> Zákon ze dne 19. února 2010, kterým se mění zákon o Radě ministrů

<sup>6</sup> Zákon ze dne 21. listopadu 2008 o státní službě

<sup>7</sup> Zákon ze dne 23. ledna 2009 o vojvodství a státní správě ve vojvodství - Dz.U. 2009 č. 31 položka 206

<sup>8</sup> Zákon ze dne 12. února 2010, kterým se mění zákon o elektronizaci činností subjektů plnících veřejné úkoly a některé další zákony

<sup>9</sup> Zákon ze dne 3. prosince 2010, kterým se mění zákon o vojvodství a státní správě ve vojvodství a o změně některých dalších zákonů

<sup>10</sup> Zákon ze dne 15. července 2011 o kontrole ve státní správě

nejdůležitější změny patří novela z roku 2005<sup>11</sup>, která upravuje otázky transparentnosti a lobbingu a novela z roku 2010 upravuje oblast sociální a rodinné politiky, novela z roku 2015<sup>12</sup> upřesňuje zejména otázky ICT a bezpečnosti informací a novela z roku 2019 v souvislosti s vznikem polské kosmické agentury upřesňuje vztah s ministerstvem hospodářství. K zákonu se váže 47 prováděcích aktů, přičemž nejdůležitějším z nich je usnesení rady ministrů č. 190 z roku 2013, které upravuje zásady (jednací řád) rady ministrů.

#### **3.2.1.4 Usnesení rady ministrů č. 190 z roku 2019 (kompetence, zásady rady ministrů)**

Jednací řád vlády schválený v roce 2013 ukotvuje **principy kolegiality** (ministři vystupují v souladu s opatřeními přijatými radou a nesmí se zapojovat do veřejné kritiky vlády nebo návrhů předložených jinými členy rady, veřejná vyjádření k důležitým činnostem jiného člena rady je třeba s ním dohodnout), jednací řád dále stanoví, že **koordinací RIA, jakož i koordinaci závazků vůči Sejmu a Senátu** je pověřena Kancelář premiéra, v rámci ministerstev jsou pak pověřeni státní tajemníci nebo náměstci. Toto usnesení prodělalo pouze 9 změn, které však nejsou zásadního charakteru.

### **3.2.2 Role jednotlivých aktérů a jejich právní úprava**

#### **3.2.2.1 Struktura ústředních orgánů výkonné moci**

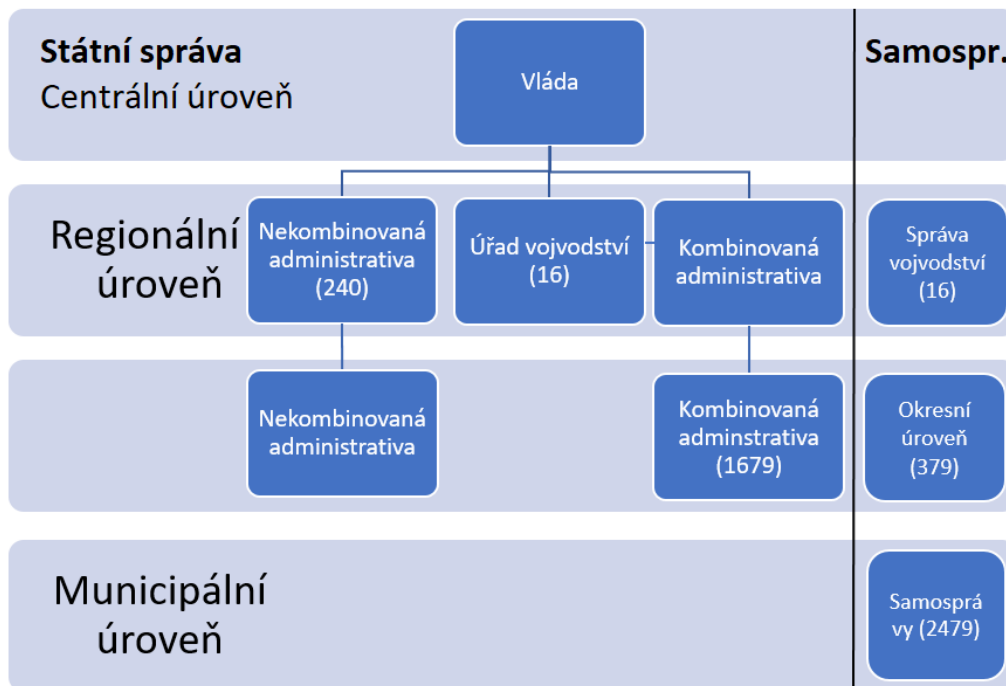
Polský systém lze celkově charakterizovat jako parlamentně-kabinetní (Banaszak, 2017), do systému ústředních orgánů státní správy lze dle Ústavy PR zařadit prezidenta, radu ministrů a její vnitřní orgány, ministerstva, Nejvyšší kontrolní komoru, mluvčího práv občanů. Zemskou radu pro soudnictví. Správu veřejných financí. S ohledem na srovnání s dalšími zeměmi bude dále kladen důraz na radu ministrů, její orgány a ministerstva.

---

<sup>11</sup>Zákon ze dne 7. července 2005 o lobbistické činnosti v zákonodárném procesu

<sup>12</sup>Zákon ze dne 22. prosince 2015, kterým se mění zákon o útvarech státní správy a některé další zákony

Obrázek 2 Struktura vykonavatelů veřejné správy v Polsku



(Zdroj: Godlewska, 2018)

Polská vláda se skládá z 20 ministerstev a Úřadu předsedy vlády. Ministerstva (stejně jako Úřad předsedy vlády) jsou strukturována do odborů (provádění úkolů souvisejících s obsahem) a kanceláří (poskytování koordinace a podpory služby). Oba typy se dále dělí na jednotky. V čele ministerstev stojí ministři, kteří mají své zástupce, resp. státního tajemníka a podtajemníka, politický kabinet ministra a generálního ředitele úřadu. Státní tajemníky a podtajemníky jmenuje předseda rady ministrů na návrh příslušného ministra. Státní tajemník zastupuje ministra. Ministerstva jsou relativně velká, mají obvykle až 30 odborů/kanceláří. Přestože de iure jsou v polských zákonech zakotveny koordinační mechanismy, koordinace bývá označována za neefektivní viz hodnotící zpráva Public administration characteristics and performance in EU28: Poland (Mazur et al., Thijs & Hammerschmid, 2018). Do nedávné doby měl velmi silné postavení v rámci koordinace činností ministr pro rozvoj, který byl současně i ministrem financí.

V současnosti lze definovat následující **instituce s koordinačními mechanismy** v rámci strategického řízení:

**Úřad předsedy rady ministrů**, který má výrazné postavení v rámci systému RIA, strategické koordinace v rámci systému reformy státní služby a koordinace vládních aktivit na denní bázi.

**Ministerstvo pro rozvoj** s kompetencemi ve strategickém řízení a koordinaci střednědobých strategií a vyplácení evropských fondů.

**Stálý výbor rady ministrů** odpovědný za koordinaci zájmů zastoupených různými ministerstvy,

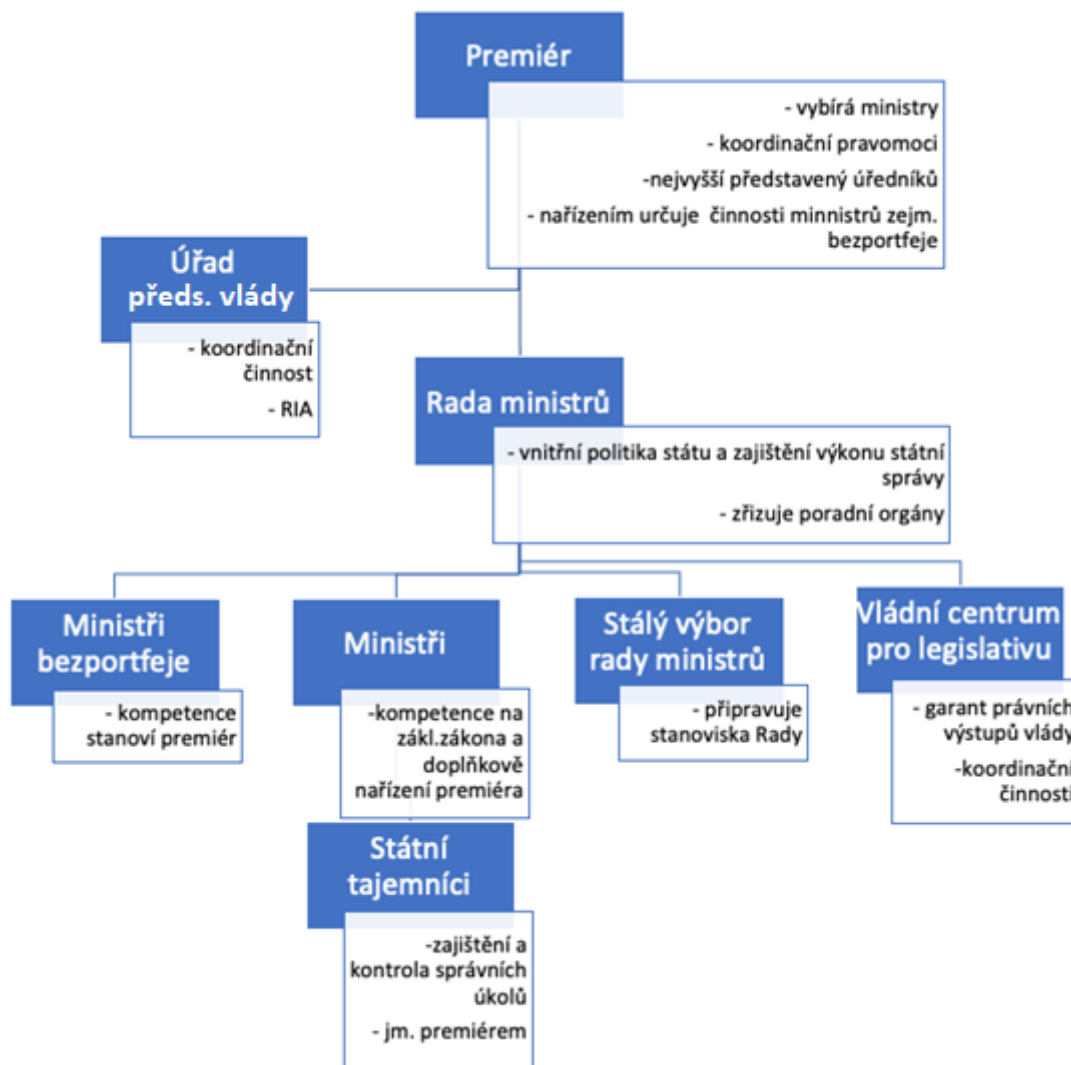


který je důležitou stranou při dosahování strategického konsensu.

**Vládní centrum pro legislativu**, které je garantem kvality předkládaných právních dokumentů a veřejné konzultace.

**Nejvyšší kontrolní úřad**, který odpovídá za hodnocení ex post fungování právního rámce a jednotlivých institucí.

*Schéma 1 Ústřední orgány výkonné moci v Polsku (bez prezidenta)*



*(Zdroj: vlastní zpracování, Novotný et al, 2017)*

### 3.2.2.2 Postavení rady ministrů v systému veřejné správy

Postavení rady ministrů vyplývá zejména z **Ústavy PR** (články 146-162), zejména pokud jde o otázky jejího ustavování, vztahů s dalšími aktéry, otázky mandátů člena vlády a otázky kolegiality v rozhodování. Z **Ústavy PR** se rovněž dají dovodit základní kompetence Rady ministrů. Polská ústava formuluje úkoly Rady ministrů s využitím tzv. zbytkové klauzule, takže do její působnosti náležejí otázky státní politiky, které nejsou vyhrazeny jiným orgánům státu a územní samosprávy.

Vláda (rada ministrů) může ustavovat svoje vnitřní orgány, kterými jsou stálé výbory (které připravují stanoviska Rady ministrů), ad hoc výbory, stále společné komise (např. Stálá komise vlády a územní samosprávy), legislativní rada vlády, vládní centrum legislativy či iniciativní komise přípravy kodifikací. K jejich ustavování není přímo ústavní legitimace, ale vyplývá ze zákona (**zákon o radě ministrů**, resp. Dz.U. 2019 poz. 1171, články 11-13).

### **3.2.2.3 Postavení ministrů**

Ministry je možné chápat ve dvou pojetích, a to jakožto monokratický orgán státu a jako člena kolegiálního orgánu rady ministrů. Z toho vyplývá i dvojitá odpovědnost na základě **Ústavy PR** (článek 157), kdy ministři jsou odpovědni Sejmů kolegiálně za aktivity vlády a jednotlivě odpovědni za plnění individuálních úkolů přidělených premiérem. Z ústavy rovněž vyplývá možnost vyslovení nedůvěry jednomu ministrovi.

Konkrétní kompetence ministrů vyplývají ze **zákona o radě ministrů** (konkrétně články 5-7), přičemž detailní rozsah činnosti ministra nebo jemu podřízené ministerstvo či jiný úřad státní správy určí **předseda vlády svým nařízením** spolu se jmenováním ministra (viz článek 33 zákona o radě ministrů). Ministry lze rozlišit na ministry resortní a ministry bez resortu. Zatímco rozsah činnosti ministra řídicího obor vládní správy určuje primárně zákon, u ministrů bez resortu je primárně určuje nařízení. Předseda vlády rovněž určuje ministerstvu statut, který upravuje jeho bližší organizační strukturu. Rada ministrů pak může ministrovi jmenovat poradní výbor a určit jeho úkoly. Ministři mohou vydávat nařízení či řídicí akty, přičemž rada ministrů na návrh předsedy rady tato nařízení nebo řídicí akty ministra zrušit.

### **3.2.2.4 Postavení premiéra**

Předseda rady ministrů (dle **Ústavy PR**, článku 148) obecně reprezentuje radu ministrů, vede její práci, vydává řídicí akty, zajišťuje realizaci vládních politik a specifikuje jejich naplňování, koordinuje a kontroluje činnost ministrů, přičemž určité koordinační činnosti dále upravuje **Jednací řád rady ministrů** (usnesení rady ministrů č. 190 z roku 2013), dle kterého dále vykonává v mezích ústavy a stanovených prostředků dozor nad samosprávou a je nejvyšším představeným státních zaměstnancům.

### **3.2.2.5 Vztah k územní samosprávě**

Územní samosprávu lze charakterizovat jako **decentralizovanou** (viz **Ústava PR**, článek 15), nicméně ústavodárce zásadu decentralizace blíže nevysvětluje. Tato decentralizace je chápána zejména ve smyslu oddělení územní samosprávy ze systému státní moci, právní subjektivity samospráv, jakož i vlastnickými a majetkovými právy včetně možnosti stanovit daně a místní

poplatky v rozsahu stanoveném zákonem (Novotný et al., 2017). Mimo územní samosprávy pak působí decentralizované orgány státní správy.

Systém veřejné správy, s výjimkou centrální úrovně, má tři úrovně: vojvodství (16 vojvodství nebo regionů), powiat (314 okresů) a gmina (2478 obcí). Zatímco na vyšších úrovních převládá státní správa, gminy jsou dle ústavy Polské republiky základní jednotkou územní samosprávy. Gmina, která má podobně jako v ČR samosprávný charakter a vykonává v samostatné působnosti úkoly z něj vyplývající, dále může na základě zákona nebo veřejnoprávní smlouvy vykonávat přenesenou působnost<sup>13</sup> na dalších správních úrovních (okresy, vojvodství), kde existuje větší podíl úkolů v přenesené působnosti. Problémem polské územní samosprávy je dílčí absence kontroly.

Zatímco u delegovaných úkolů, tj. přenesené působnosti, realizují kontrolu vyšší stupně správy, povinné úkoly v samostatné působnosti mohou **kontrolovat** orgány státní správy (mimo finanční kontroly) v zásadě pouze **z hlediska zákonnosti**. Polské obce by měly podobně jako ty české teoreticky zajišťovat širokou škálu úkolů, čemuž odpovídá skutečnost, že polské obce spotřebovávají přibližně 1/3 veřejných výdajů (Poland - Fiscal Powers, 2018). Na druhou stranu existuje řada dysfunkcí mezi jednotlivými úrovněmi správy, včetně problémů koordinace a konfliktů jurisdikce. Ten může vznikat v důsledku nedostatečného financování některých veřejných úkolů (Public administration characteristics and performance in EU28: Poland), což má negativní dopady na poskytované služby. Význam tohoto problému ilustruje velký počet žádostí na správní soud (Pozn.: v roce 2016 obdržel Nejvyšší správní soud 397 žádostí o **řešení sporů a určení jurisdikcí mezi územními samosprávnými celky a státem**).

### 3.2.3 Koordinační mechanismy

Základy koordinace ústředních orgánů státní správy jsou ukotveny v **Ústavě PR**, konkrétně v článku 148 je ukotvena koordinace činností vlády ze strany premiéra, v článku 146 je pak koordinace a dohled nad činností úřadů státní správy ze strany ministerstev. Vnitřní organizaci práce vlády upravuje **zákon č. 106/1996 Dz. U., o radě ministrů**.

Tento zákon podobně jako Ústava PR v rámci činnosti vlády a funkcí předsedy Rady ministrů i členů vlády zdůrazňuje jejich koordinační funkci. Jak již bylo uvedeno, premiér na jedné straně stanovuje formou nařízení detailní rozsah činnosti ministra, zatímco na druhé straně má podobně jako v jiných zemích i pravomoci rozhodovat kompetenční spory mezi jednotlivými ministry (viz zákon o Radě ministrů, článek 5, odstavec 7). Koordinační pravomoci ve smyslu normotvorby vykonává ve vztahu k vládě Vládní legislativní centrum, které je coby organizační jednotka státu podřízená premiérovi

<sup>13</sup>Pozn.: na základě veřejnoprávní smlouvy může vykonávat i samostatnou působnost.

(viz článek 14 zákona o radě ministrů). Další koordinační úkoly mezi radou ministrů, resp. premiérem na jedné straně a Sejmem a Senátem na straně druhé, jakož i dalšími státními orgány vykonává jménem premiéra Úřad předsedy rady ministrů.

Polsko je označováno za decentralizovaný stát, s poměrně silným třístupňovým systémem místní samosprávy. Vysoký stupeň decentralizace je však doprovázen slabými horizontálními koordinačními mechanismy viz Public administration characteristics and performance in EU28: Poland (Mazur et al., Thijs & Hammerschmid, 2018).

### 3.2.4 Celkové zhodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Polsku

Právní úpravu řízení veřejné správy lze hodnotit jako relativně **roztříštěnou** mezi celou řadu zákonných i podzákonných norem (Ústava PR, zákon o radě ministrů, zákon o vojvodech a státní správě ve vojvodstvích, zákon o oborech státní správy a jednací řád vlády), v rámci kterých lze nalézt **de iure určité koordinační mechanismy**, které jsou srovnatelné s českou právní úpravou. Jednotlivé zákony prodělaly **velké množství novelizací** na základě čehož lze usuzovat, že nejsou trvalejšího charakteru a stále se vyvíjejí.

**Mechanismy horizontální koordinace** veřejné správy v Polsku bývají **hodnoceny jako slabé** viz Public administration characteristics and performance in EU28: Poland (Mazur et al., Thijs & Hammerschmid, 2018), a to i přes určité snahy jednotlivých vlád tyto mechanismy reformovat, které však nebyly příliš úspěšné (A. Zybala 2017; Kamiński, 2008).

Nejvýznamnějším prvkem těchto reforem byla **posílená role premiéra a jeho kompetencí ve vztahu k ministrům a ministerstvům**. Do změny ústavy v roce 1997 byl v Polsku tzv. hybridní systém, s charakteristicky silným postavením prezidenta. Postavení premiéra se změnilo nejenom oslabením ústavních pravomocí prezidenta, rovněž i posílením kompetencí premiéra ve vztahu k ministrům a posílení jeho koordinační role díky ukotvení stálého výboru rady ministrů, vládního centra pro legislativu, Úřad předsedy vlády (rady ministrů) tak i v otázce řešení kompetenčních sporů. Nejdůležitějším zákonem, pro účely tohoto textu je zákon o oborech státní správy, který je do značné míry srovnatelný s českým kompetenčním zákonem.

## 3.3 Maďarsko

### 3.3.1 Hlavní právní úpravy

Maďarská právní úprava upravující vztahy ústředních orgánů státní správy je rozdělena mezi několik zákonů. Základní principy, dělba moci a základy postavení jednotlivých aktérů jsou podobně jako

v jiných zemích zakotveny v **Ústavě Maďarské republiky (Základní zákon z roku 2011)**, a to zejména postavení jednotlivých aktérů a orgánů ústřední státní moci jakož i postavení samospráv.

Podrobněji o postavení jednotlivých ministrů, jakož i vztahu centrální úrovně vlády k územním orgánům státní správy hovoří **zákon o státní správě**, který upravuje i otázky státní služby. Na rozdíl od Polska neprodělaly tyto právní úpravy mnoho změn. Vztahy mezi jednotlivými ministry a premiérem jsou podrobněji upraveny v jednacím řádu vlády, resp. **vládním nařízením č. 94 z roku 2018 o působnosti a pravomocech členů vlády** (má charakter zákona). Nejpodobnější českému kompetenčnímu zákonu (zákon č. 2/1969 Sb.) je zákon o státní správě a vládní nařízení o působnostech a pravomocech členů vlády.

### **3.3.1.1 Ústava Maďarské republiky (Základní zákon z roku 2011)**

Ústava obsahuje právní základ fungování vlády, pravomocí premiéra, jednotlivých ministerstev, přičemž zaměstnávání úředníků, fungování a organizace Úřadu vlády je upraveno zákonem o státní správě. Maďarská ústava má mimo preambule čtyři části, a **to základy státnosti, práva a povinnosti, stát a závěrečná ustanovení**. Ústava byla kritizována za způsob vzniku, do kterého nebyla dostatečně zapojena opozice a kvůli nacionalistickému vyznění zejm. preambule a také z důvodů extenzivního využívání institutu ústavních zákonů v určitých oblastech, které vyžaduje dvoutřetinovou většinu v parlamentu pro budoucí úpravy zákonů.

Z hlediska fungování veřejné správy je stěžejní část třetí, ve které jsou definovány základní kompetence Parlamentu, otázka referend, pravomocí prezidenta (který může mimo jiné i navrhnout zákony), pravomoc vlády, premiéra a jednotlivých ministrů, Ústavního soudu a soudů, dále pravomoc a postavení samospráv, otázky obrany a krizového řízení. Zákonodárnou moc má jednokomorový Parlament, který má 386 členů. Vrcholovým orgánem výkonné moci je vláda. Oficiální hlavou státu je prezident, který je volen Parlamentem. Maďarská ústava je poměrně rigidní a její změny jsou náročné (podobně jako v ČR vyžadují kvalifikovanou parlamentní většinu), od svého vzniku v roce 2011 dostala změn pouze v roce 2013, které byly poměrně signifikantní (zejména v otázce kompetencí Ústavního soudu).

### **3.3.1.2 Zákon 2018 CXXV, o státní správě**

Zákon o státní správě definuje právní základ fungování vlády, pravomocí premiéra, jednotlivých ministerstev; zaměstnávání úředníků; fungování a organizace Úřadu vlády, jakož i vztahy k územním orgánům státní správy. V neposlední řadě obsahuje zákon rozsáhlá ustanovení o právních poměrech státních zaměstnanců a organizační záležitosti státní služby. Zákon prodělal pouze dílčí novelizaci

v roce 2020. Tento zákon má jak **charakteristiky kompetenčního zákona, tak i charakteristiky odpovídající českému služebnímu zákonu.**

### 3.3.1.3 Vládní nařízení (zákon) 94/2018. (V. 22.), o povinnostech a působnosti členů vlády

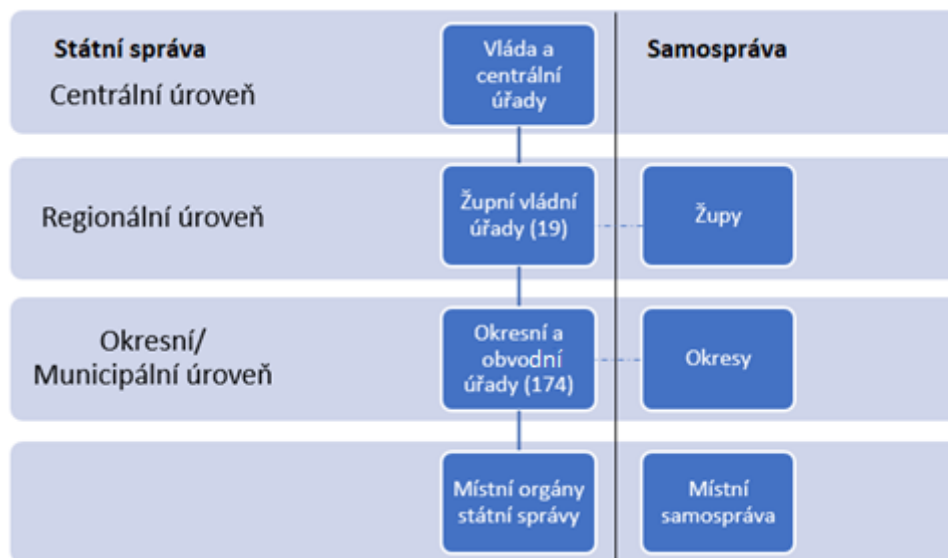
Vládní nařízení (zákon) o povinnostech a působnosti členů vlády podrobněji určuje povinnosti a pravomoci premiéra, včetně organizace vládního centra a Úřadu kanceláře premiéra, obecné povinnosti všech členů vlády a konkrétní povinnosti vybraných členů vlády. Toto nařízení posílilo pozici premiéra v oblasti koordinace politik, včetně oblasti evropské politiky skrze vládní centrum. Toto nařízení značnou měrou zpřesňuje ustanovení o fungování ústředních orgánů státní správy, resp. vlády vyplývajících ze zákona o státní správě a celkově má charakteristiky jak úpravy kompetencí vlády a jejích členů podobně jako v českém kompetenčním zákoně, tak i charakteristiky odpovídající jednacímú řádu vlády.

## 3.3.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava

### 3.3.2.1 Struktura ústředních orgánů výkonné moci

Do systému ústředních orgánů státní správy lze dle zákona o orgánech ústřední státní správy zařadit vládu a její poradní orgány, ministerstva, ústřední vládní úřady, ústřední úřady, autonomní orgány státní správy, samostatné regulační orgány a ústřední ředitelství orgánů veřejného pořádku.

Obrázek 3 Struktura vykonavatelů veřejné správy v Maďarsku



(Zdroj: vlastní zpracování na základě Novotný et al, 2017)

### 3.3.2.2 *Postavení vlády v systému veřejné správy*

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci s celostátní a všeobecnou působností. Na rozdíl od vlád v dalších zemích V4 je, jak již bylo uvedeno výše, její působnost **definována negativně**, tzn. vláda zajišťuje všechny záležitosti, které nejsou ústavou nebo jiným zákonem určeny do působnosti jiného orgánu.

V současnosti se maďarská vláda skládá z premiéra ministrů, kteří stojí v čele **8 relativně velkých sektorových ministerstev, Úřadu předsedy vlády a Kabinetu předsedy vlády**, přičemž Úřad předsedy vlády a Kabinet předsedy vlády zajišťují plnění průřezových a celospolečenských činností vlády. Počet ministerstev vyplývá ze zákona XX z roku 2014 o počtu ministerstev, zatímco struktura ministerstev vyplývá ze zákona XLIII z roku 2010 o ústředních orgánech státní správy a postavení členů vlády a státních tajemníků.

V čele ministerstva stojí ministr, kterého v případě nemožnosti vykonávat jeho funkci zastupuje státní tajemník (jmenovaný premiérem). Ministři mohou dále na plnění zvláště důležitých úkolů a na konkrétní úkol a na dobu určitou (maximálně 6 měsíců) zřídit na základě normativního pokynu orgán **ministerského komisaře** (miniszteri biztos). Na ministerstvu rovněž působí státní tajemník (pro veřejnou správu), pokud není jeho funkce zřízena, přebírá jeho úlohu určený státní tajemník, resp. státní tajemník pro veřejnou službu (pozn.: podobné postavení jako náměstek pro státní službu, resp. nejvyšší státní tajemník). Vláda může zřizovat nejen poradní orgány, ale rovněž i orgány výkonného charakteru, a to formou nařízení.

Mezi nejdůležitější **orgány zřizované vládou** patří:

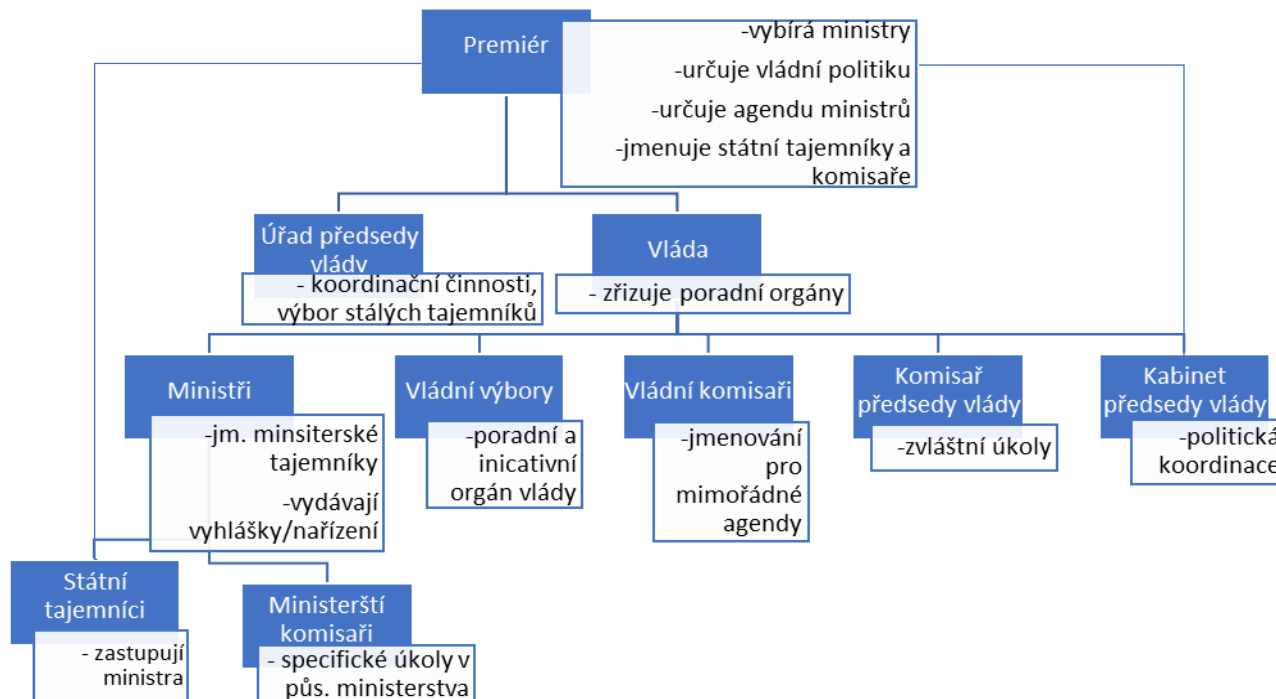
**Vládní kabinety** zřizované za účelem významných otázek celospolečenského významu, jejichž členy jsou věcně příslušní ministři a další osoby určené předsedou vlády.

**Vládní výbory** (kormánybizottság) jsou poradní a iniciativní orgány vlády pro koordinaci významných průřezových činností vlády, členy jsou věcně příslušní ministři (např. vládní výbor národního rozvoje).

**Vládní komisař** (kormánybiztos) je orgán zřizovaný na základě vládního normativního usnesení pro plnění mimořádných úloh, které nespadají do působnosti žádného ministerstva či jiného správního úřadu, podobně jako v případě ministerského komisaře je na dobu určitou, a to maximálně na 2 roky. Činnost vládního komisaře řídí předseda vlády nebo určený ministr.

**Komisař předsedy vlády** (miniszterelnöki biztos) je orgán zřizovaný předsedou vlády na základě normativního pokynu a jeho pověření je na dobu určitou, maximálně na období shodné s funkčním obdobím předsedy vlády.

Obrázek 4 Schéma ústředních orgánů výkonné moci v Polsku (bez prezidenta)



(Zdroj: vlastní zpracování, Novotný et al, 2017)

### 3.3.2.3 Postavení ministrů

Dle Ústavy jsou ministři jmenováni prezidentem republiky na doporučení premiéra (článek 16/7 Ústavy). Právní postavení ministrů dále upravuje zejména zákon o ústředních orgánech státní správy a právním postavení členů vlády. Ministr zastupuje ministerstvo navenek a zároveň stanoví organizační pořádek ministerstva formou normativního pokynu za souhlasu předsedy vlády. Ministři mají autonomii nad jednotlivými sektory veřejné správy a nad orgány v rámci jejich kompetence (článek 18/2 Ústavy), avšak musí být v souladu s obecnou vládní politikou určovanou premiérem.

Ministra může zastupovat státní tajemník. Ministr, státní tajemníci, státní tajemník pro veřejnou správu, jakož i jeho zástupce jsou státními funkcionáři, přičemž ministr a státní tajemník, jsou považováni za politické funkcionáře, zatímco státní tajemník pro veřejnou správu a jeho zástupce jsou dle zákona o státní správě odbornými funkcionáři. Ministři mohou také dle kompetencí přijímat vyhlášky a nařízení vlády, a to buď nezávisle nebo ve spolupráci s ostatními ministry (článek 18/3 Ústavy). Ministři mají odpovědnost jak před premiérem, tak před Parlamentem (článek 18/4 Ústavy), ale odpovědnost vůči premiérovi je významnější.



#### **3.3.2.4 Postavení premiéra**

Základní kompetence premiéra určuje ústava (Základní zákon z roku 2011) a dále zákon o povinnostech a působnosti členů vlády. Postavení premiéra lze celkově hodnotit jako **středně silné**. Oproti jiným státům střední Evropy maďarského premiéra nejmenuje prezident, ale navrhuje jej parlamentu ke zvolení. Hlavním úkolem premiéra je určovat směr vládní politiky (viz čl. Ústavy 17/1). Prosazování jeho vládní politiky mu usnadňuje mj. i to, že předsedá jednáním vlády a v rámci jednání o vládní politice má pravomoc přesouvat témata jednání dle svého uvážení; určuje obsah jednání a tím určuje aktivity a agendu celé vlády. Jednotliví ministři jsou odpovědní premiérovi za naplňování vládní politiky a premiér je může odvolat prostřednictvím prezidenta. Oproti Polské právní úpravě je vláda odpovědná parlamentu jako celek.

#### **3.3.2.5 Vztah k územní samosprávě**

Dle Ústavy je možné v Maďarsku vytvářet lokální vlády (článek 31/1); ústava rovněž definuje jejich základní pravomoci (článek 32/1). Obce mohou přijímat nařízení, která ale nemohou být v rozporu s ostatní legislativou (článek 32/3 Ústavy). Kromě Ústavy je místní samospráva a její fungování upravena zákonem o místních samosprávách (2011). Zákon upravuje mj. úkoly a pravomoci obcí; orgány obcí a jejich kooperaci; zaměstnance obcí; financování samospráv. V současnosti je územní samospráva organizovaná na úrovni žup (regionální úroveň) a na úrovni měst a obcí (místní úroveň). Celkově lze říci, že je státní správa a územní samospráva poměrně **silně oddělena**. Obce sice mohou vykonávat podobně jako české obce v přenesené působnosti úlohy státní správy, pokud tak stanoví přímo zákon nebo vládní nařízení, avšak v takovém případě stát zcela hradí náklady na zajištění výkonu těchto úkolů. Samospráva může vykonávat úkoly státní správy dále na základě veřejnoprávní smlouvy. Po zřízení okresů (znovuzřízeny v roce 2012) došlo ke koncentraci státní správy, kdy úkoly státní správy dosud vykonávané obcemi byly z velké části přeneseny na nově zřízené okresy. Mimo to působnost místních orgánů státní správy dále předpokládá článek 17/3 Ústavy (vládní úřad hlavního města, župní vládní úřad). Místní vládní úřady vláda řídí prostřednictvím určeného ministra. Místní vládní úřady mají v čele tzv. vládního zmocněnce, kterého jmenuje premiér na návrh určeného ministra.

### **3.3.3 Koordinační mechanismy**

Formální koordinační mechanismy jsou **na základě vládního nařízení (zákona) o povinnostech a působnosti členů vlády (2018)** soustředěny zejména u ministerského předsedy, resp. **Úřadu předsedy vlády**, tzv. Miniszterelnökség (ten je na základě reformy z roku 2015 oddělen od Kabinetu předsedy vlády). Úřad předsedy vlády funguje de facto jako ministerstvo (v současnosti tzv. desáté

ministerstvo) a má kompetence v rámci organizace a koordinace činnosti výboru stálých tajemníků (nejvyšší úředníci na ministerstvech). Tato skupina se schází přibližně jednou týdně a dopředu projednává program příštího zasedání vlády a zajišťuje administrativní konzultace s vládním centrem, kontroluje agendu jednání vlády; sleduje realizaci vládních agend.

Další koordinační mechanismy jsou soustředěny na základě výše zmíněného zákona u **Kabinetu předsedy vlády** (Miniszterelnöki Kabinetiroda). Kabinet předsedy vlády pomáhá předsedovi vlády v jeho práci, odpovídá za politickou koordinaci uvnitř vlády a zajišťuje vládní komunikaci a dohlíží na tzv. národní konzultace (vládou řízené kvazi-průzkumy veřejného mínění zaměřené zjišťování veřejné podpory vládní politiky). Ačkoli Kabinet předsedy vlády je technicky jedním z ministerstev zaměstnávajících státní úředníky, má svou silnou politickou pozici (vůči ostatním subjektům v rámci centra vlády). Mimo výše zmíněné formální mechanismy koordinace fungují také neformální politické mechanismy koordinace mezi jednotlivými aktéry na základě politické příslušnosti viz Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary (Hajnals et al., Thijs & Hammerschmid, 2018). Mimo tyto hlavní mechanismy může vláda vytvářet podobně jako v dalších zemích vládní výbory a vládní kabinety.

### 3.3.4 Celkové zhodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Maďarsku

Právní úpravu řízení veřejné správy lze hodnotit zejm. v porovnání s Polskem jako soustředěnou mezi menší počet zákonných norem (Ústava Maďarské republiky, zákon o státní správě, zákon o povinnostech a působnosti členů vlády a některé další), v rámci kterých lze nalézt **koordinační mechanismy**, které jdou nad rámec polské či české právní úpravy. Jednotlivé zákony i s ohledem na nedávnou dobu jejich vzniku a **minimální množství novelizací**, zatím nelze usuzovat, zda jsou trvalejšího charakteru.

V rámci hodnocení koordinačních mechanismů je třeba odlišit strategické plánování a meziresortní koordinaci jako takovou. Zatímco **strategické plánování a jeho koordinace není v Maďarsku hodnocena pozitivně** (Hajnals et al., Thijs & Hammerschmid, 2018), **formální mechanismy meziresortní koordinace hodnotí tato zpráva pozitivně**. To ostatně vyplývá ze silně centralizovaného a hierarchického charakteru vlády a omezeného počtu sektorových ministerstev. Důležitým prvkem koordinace je Úřad předsedy vlády, který má charakter ministerstva (oddělen od Kabinetu předsedy vlády), má reálné kompetence a koordinuje činnosti ministerstev skrze výbor stálých tajemníků. Naproti tomu kabinet vykonává spíše politickou koordinaci.

Ve vztahu k územní samosprávě je státní správa **silně oddělena**, velkou část úkolů státní správy

převzaly po územní reformě po roce 2011 okresní úřady. Na úrovni okresů existuje v omezené míře i samospráva, ta má však velmi relativně malé kompetence. Na úrovni NUTS 3 však může zajišťovat některé meziobecní záležitosti (např. koordinace regionálního rozvoje).

### 3.4 Slovensko

#### 3.4.1 Hlavní právní úpravy

Slovenská právní úprava řízení ve veřejné správě je rozdělena mezi relativně malý počet zákonů. Základní dělba moci a vtahy a postavení hlavních aktérů je ukotvena v **Ústavě SR**, zejména otázky výkonné moci a územní samosprávy. Další zásadní úpravou je **kompetenční zákon** (zákon 575/2001 Sb. z., o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy v pozdějším znění), který je v porovnání s českým kompetenčním zákonem podrobnější (zejm. v otázce fungování vlády). Jak Ústava SR, tak kompetenční zákon prodělaly relativně velké množství novel, ovšem tyto nebyly zásadního charakteru. Otázky státní služby upravuje **služební zákon** (zákon 400/2009 Sb., zákon o stání službě). Fungování Úřadu vlády zejména z hlediska procesního, jakož i jeho koordinační roli upravuje **organizační řád Úřadu vlády** (organizační řád Úřadu vlády SR ze dne 29. října 2018). Další důležitou vnitřní úpravou je **jednací řád vlády SR** (schválený usnesením vlády SR čl. 512 z 13. června 2001), který se zejména z hlediska procesního věnuje mimo jiné otázkám řízení jednání vlády ze strany předsedy vlády, kompetencím vedoucího Úřadu vlády.

##### 3.4.1.1 Ústavní zákon č.460/1992 Sb., Ústava SR

Slovenská ústava je rozdělena do devíti hlav, které upravují základní práva a svobody, hospodářství, Nejvyšší kontrolní úřad, **územní samosprávu**, zákonodárnou moc, **výkonnou moc**, soudní moc, prokuraturu a závěrečná ustanovení. Ve srovnání s ústavou ČR se věnuje podrobněji i způsobu práce vlády (v 15 člancích). Ústava SR je podobně jako česká či polská ústava rigidní, ke změně ústavního zákona je potřeba třípětinová parlamentní většina, přesto však prodělala 20 novelizací (z toho 19 změnou zákonů, jednou nálezem ÚS). Mezi nejvýznamnější novely patří Ústavní zákon č. 9/1999 Sb. z., kterým se mění volba prezidenta republiky, novely na základě Ústavního zákona č. 90/2001 a Ústavního zákona č. 323/ 2004 v souvislosti se vstupem do EU přejímá pravidla mezinárodního práva, resp. upravuje otázku voleb do EP, novela skrze Ústavní zákon č. 356/2011 Sb. z. upravuje pravomoci prezidenta v případě vyslovení nedůvěry vládě. Přes relativně velký počet novel se vztahy a kompetence vrcholných orgánů státní moci zásadním způsobem neměnily. K Ústavě SR se váže 20 prováděcích předpisů.

### **3.4.1.2 Zákon č. 575/ 2001 Sb. o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy<sup>14</sup>**

Tento zákon je více než **srovnatelný s českým kompetenčním zákonem**. Zákon upravuje kompetence vlády, včetně kompetencí předsedy a místopředsedů, zřizování poradních orgánů, vyjmenovává ministerstva (Pozn.: v současné době je v SR zřízeno 14 ministerstev, jejich struktura je přes určité odlišnosti, zejména v názvech, obdobná jako v ČR) a stanoví obecně jejich základní předmět činnosti a organizaci, jakož i organizaci některých dalších ústředních orgánů státní správy.

Zákon přiznává **specifické postavení Úřadu vlády**, který je ústředním orgánem pro vztahy státně-zaměstnanecké a právní vztahy při výkonu práce ve veřejném zájmu a je rovněž ústředním orgánem pro kontrolu plnění úkolů souvisejících s výkonem státní správy a pro kontrolu vyřizování peticí a stížností.

Z hlediska rozdílu proti ČR je podstatné především **odlišné postavení státního tajemníka**. Státní tajemník zastupuje ministra v době jeho nepřítomnosti v rozsahu jeho práv a povinností. Ministr může pověřit státního tajemníka zastupováním i v době jeho přítomnosti a je omezen pouze rozsahem vlastních práv a povinností.

Přes kratší dobu platnosti ve srovnání s českým kompetenčním zákonem, zaznamenal i uvedený slovenský zákon **značnou řadu změn**, do současné doby prošel 56 novelizacemi. Tyto novelizace se týkaly především upřesnění působnosti jednotlivých ministerstev.

### **3.4.1.3 Jednací řád vlády SR schválený usnesením vlády SR, čl. 512 z 13. června 2001<sup>15</sup>**

Jednací řád upravuje zejména **roli předsedy vlády** v řízení jednání vlády. Upravuje rovněž **postavení poradních orgánů vlády SR** a některé z nich přímo uvádí. Jednací řád vlády SR stanoví rovněž, že jednání vlády se zúčastní s poradním hlasem vedoucí Úřadu vlády. Nicméně lze konstatovat, že jednací řád vlády SR se na rozdíl od polského jednacího řádu věnuje s velkou převahou procesním otázkám jednání vlády.

### **3.4.1.4 Organizační řád Úřadu vlády SR ze dne 29. října 2018<sup>16</sup>**

Organizační řád Úřadu vlády SR v první řadě určuje **konkrétní členění Úřadu vlády SR** s velkou podrobností. V rámci členění Úřadu vlády SR zaujímají významné postavení **útvary koordinačního**

<sup>14</sup> Ve znění zákona č. 60/2013 Sb. z. a zákona č. 313/ 2013 Sb. z.

<sup>15</sup> V pozdějším znění.

<sup>16</sup> Úplné znění účinné od 15. února 2022.

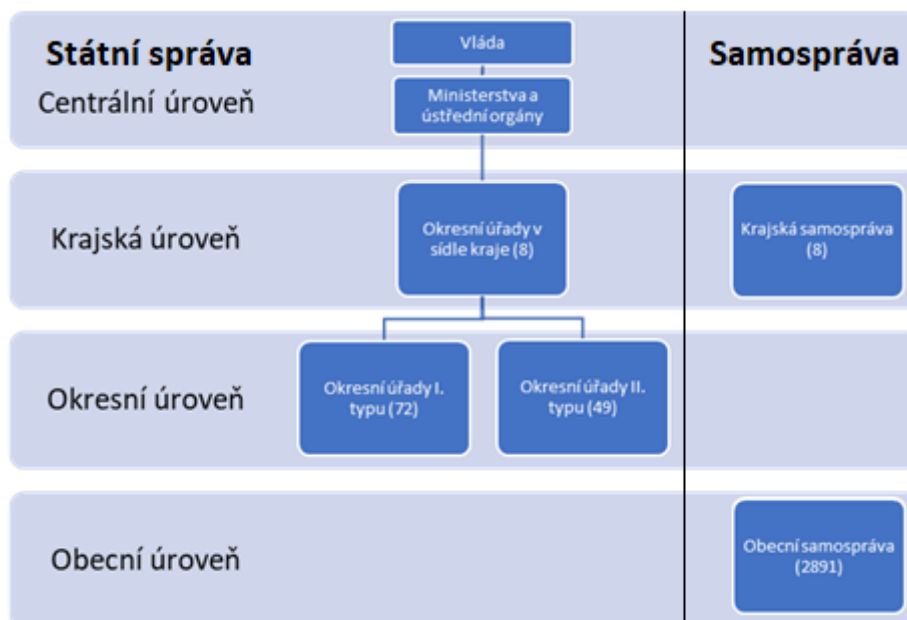
**charakteru**, jako je legislativní odbor, odbor legislativy ostatních ústředních orgánů státní správy, aproximace práva, nebo odbory zabývající se součinností s orgány EU a součinností v rámci Evropského hospodářského prostoru. Zvláštní povahu má implementační jednotka s postavením ekvivalentním odborům. V rámci implementační jednotky se koordinace týká především činnost efektivního řízení veřejné správy. Oddělení efektivního řízení veřejné správy zpracovává metodiku pro optimalizaci finančního, procesního a personálního systému řízení organizace ministerstev, včetně organizací jimi zřizovaných, vybraných ostatních ústředních orgánů a dalších institucí. Toto oddělení také připravuje harmonogram provádění finančních, procesních a personálních analýz ministerstev i finanční a procesní analýzy jejich činnosti.

### 3.4.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava

#### 3.4.2.1 Struktura ústředních orgánů výkonné moci

Nejvyšším orgánem veřejné správy je dle Ústavy SR **vláda, resp. jednotlivá ministerstva, ministři**, jakož i **další ústřední orgány státní správy**, mezi které řadíme dle zákona o organizaci činnosti vlády a ústřední správy (zákon č. 575/2001 Sb.) také např. Úřad vlády, Antimonopolní úřad, Statistický úřad, Geodetický a katastrální úřad, Úřad jaderného dohledu. Posledním typem jsou **další orgány se státní působností s veřejnoprávní povahou** (např. Úřad na ochranu osobních údajů). S ohledem na srovnání s dalšími zeměmi bude kladen důraz na vládu, premiéra a jednotlivé ministry.

Obrázek 5 Struktura vykonavatelů veřejné správy na Slovensku



(Zdroj: vlastní zpracování na základě Novotný et al, 2017)

### **3.4.2.2 Postavení vlády v systému veřejné správy**

Vláda je dle Ústavy SR nejenom vrcholným orgánem výkonné moci, ale má i zásadní postavení z hlediska řízení, koordinace a kontrole činnosti státní správy. Vláda je považována za imanentní součást veřejné správy, ačkoliv není přímo označována za orgán státní správy (Novotný et al, 2017), nicméně některé zákony jdou nad rámec výše uvedeného a hovoří přímo o vládě jakožto o orgánu státní správy (např. zákon o kritické infrastruktuře).

V současnosti se maďarská vláda skládá z předsedy, podpředsedů (místopředsedů) a ministrů, přičemž je možné, že členem vlády bude i ministr bez portfeje. **Ministři stojí v čele 14 středně velkých sektorových ministerstev** s tím, že prezident může na návrh premiéra jmenovat i ministry bez portfeje. Počet i obecná struktura ministerstev vyplývá ze zákona o organizaci činnosti vlády a ústřední správy, přičemž podrobná struktura ministerstev je upravena ve statutu jednotlivých ministerstev, které schvaluje vláda.

Na rozdíl od situace v ČR má funkce místopředsedy vlády i ústavní charakter. Ústava upravuje rozsáhlým způsobem inkompatibilitu členství ve vládě a je v tomto ohledu podstatně důslednější než Ústava ČR. Výkon funkce člena vlády je neslučitelný s výkonem funkce člena parlamentu, s výkonem funkce v jiném orgánu veřejné moci, se státním zaměstnaneckým poměrem, s pracovním poměrem nebo obdobným pracovním vztahem, s podnikatelskou činností, s členstvím v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby, která vykonává podnikatelskou činností, nebo s jinou hospodářskou nebo výdělečnou činností, kromě správy vlastního majetku a vědecké, pedagogické, literární nebo umělecké činnosti.

V čele ministerstva stojí ministři, které v případě nemožnosti vykonávat jejich funkci zastupuje podobně jako v Maďarsku státní tajemník (který je však na návrh příslušného ministerstva jmenován či odvoláván vládou).

Mezi nejdůležitější **orgány zřizované vládou** patří:

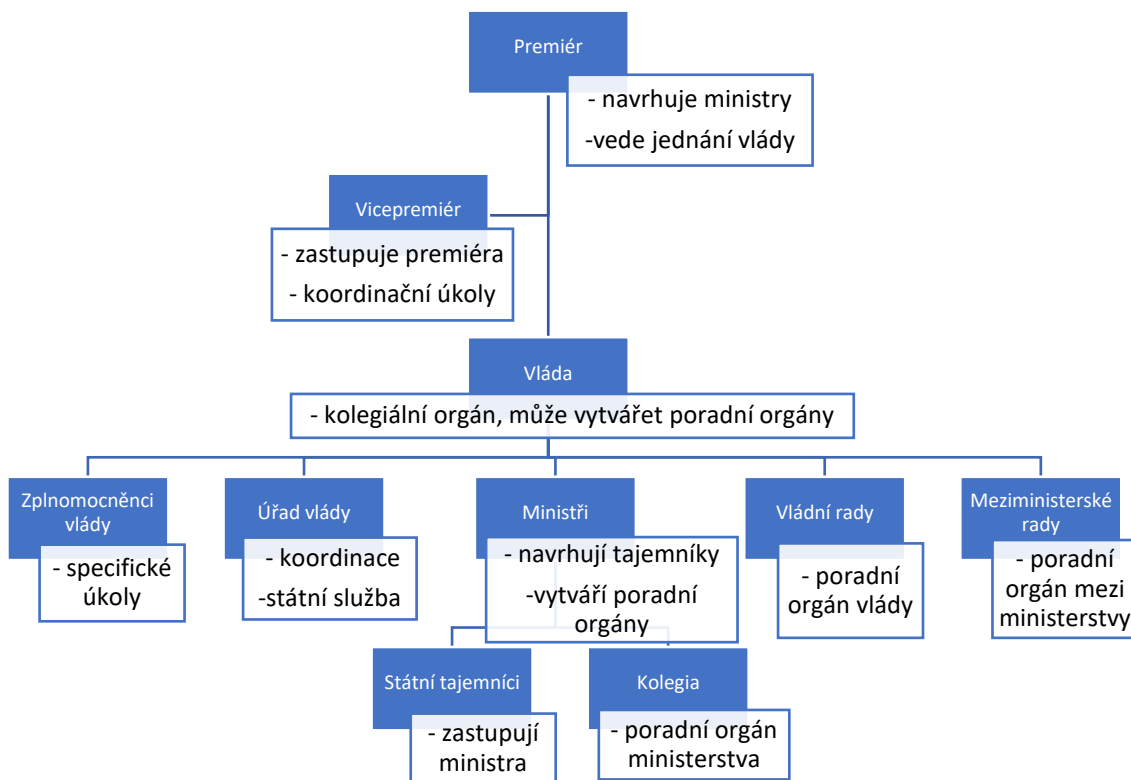
**Vládní zplnomocněnci** vláda je může jmenovat k plnění specifických úkolů, a to i bez nároku na odměnu, vládní zplnomocněnci mají charakter vedoucích zaměstnanců z hlediska služebního zákona.

**Vládní rady** jsou poradní, konzultační či odborné orgány vlády pro koordinaci významných průřezových činností vlády, členy mohou být ministři, státní tajemníci, volení a jmenovaní funkcionáři orgánů veřejné moci, zaměstnanci orgánů státní správy, zástupci územní samosprávy, zástupci sociálních partnerů a významní odborníci z teorie a praxe. Existují některé stálé poradní orgány vlády, kterými jsou Legislativní rada vlády SR, Hospodářská rada vlády SR, Rada vlády SR pro konkurenceschopnost a produktivitu, Rada vlády SR pro lidská práva, národnostní menšiny

a rovnost pohlaví a Rada vlády Slovenské republiky pro vědu, techniku a inovace. Přesné složení a způsob jednání stanoví statut, který schvaluje vláda.

**Meziministerské rady** řeší důležité průřezové otázky, jednání se účastní určení ministři a účast v nich je nezastupitelná.

Obrázek 6 Schéma ústředních orgánů výkonné moci na Slovensku (bez prezidenta)



(Zdroj: vlastní zpracování, Novotný et al, 2017)

### 3.4.2.3 Postavení ministrů a ministerstev

Ministři jsou členy kolegiálního orgánu vlády, stojí v čele ministerstev. Ministři jsou odpovědní premiérovi, ale i Národní radě Slovenské republiky. Na rozdíl od ČR totiž existuje na Slovensku také individuální odpovědnost jednotlivých ministrů a Národní rada může bezprostředně ovlivnit činnost vlády i zásahem do jejího složení. V čase nepřítomnosti ministrů je zastupují státní tajemníci, avšak ve vztahu k jednání vlády mají pouze poradní hlas.

Ministerstva se dělí na **sekce, úřady, odbory** a další organizační útvary, avšak jeho organizační složky vystupují jménem ministerstva jako celku. **Úřad ministerstva** zajišťuje odborné, organizační a technické zabezpečení činnosti ministerstva, v jeho čele stojí vedoucí služebního úřadu. Řídící,

koordináční a monitorovací orgán v otázkách státní služby však vykonává Rada pro státní službu při Úřadu vlády (zřizovaná dle § 12 odst. 1 zákona č. 55/2017 Sb. z., o státní službě).

**Úřad vlády** má výslovně postavení ústředního orgánu státní správy. Úřad dále také koordinuje přípravu zásadních opatření k zajištění hospodářské a sociální politiky SR. Úřad vlády SR zajišťuje a koordinuje ochranu finančních zájmů EU a posuzuje analytické a konzultační služby vykonávané nebo zajišťované ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy, jinými orgány podřízenými vládě a jejich právníckými osobami jimi zřízenými. Postavení úřadu vlády SR tak zároveň posiluje postavení ministrů bez portfeje.

Také kompetence jsou ve slovenském kompetenčním zákoně (zákon č. 575/ 2001 Sb. z., o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy) upraveny podrobněji, než je tomu v ČR. Ministr může zřizovat dle výše uvedeného zákona poradní orgány ministerstva, které jsou blíže určeny statuty jednotlivých ministerstev, hovoříme o tzv. kolegiích, které jsou vytvářeny pro zajištění nezbytných úloh ministerstva. V čele **kolegia** je ministr a jeho členy jsou státní tajemník a vedoucí pracovníci.

#### **3.4.2.4 Postavení premiéra a vicepremiéra**

Premiér stojí v čele vlády a podává návrhy na jmenování a odvolání členů vlády. Premiér má pravomoc signace (nařízení vlády) a kontrasignace (zákony). Předsedovi vlády se Ústava SR věnuje celkem v šesti článcích a je poměrně stručná a dále zmiňuje pouze, že činnosti vlády řídí předseda vlády, který svolává a vede její schůze. Bližší způsob, jakým předseda vlády postupuje, ponechává na faktických vztazích s částečnou výjimkou týkající se ustanovení Úřadu vlády SR. Oproti polské či maďarské úpravě je **postavení premiéra slabší**, vláda rozhoduje jako kolegiální orgán a premiér nemá zvláštní výsady.

Jak již bylo zmíněno, postavení vicepremiéra má na ústavní charakter (viz čl. 109 Ústavy SR), poměrně podrobně se otázce postavení **vicepremiéra** věnuje i kompetenční zákon. Místopředseda vlády krom toho že vede (na základě pověření premiéra) jednání vlády v případě nepřítomnosti předsedy vlády, tak může mít specifické kompetence v oblasti koordinace v oblasti legislativy, resp. koordinace ústředních orgánů v oblasti legislativy, jakož i optimalizace služeb státní správy a posouzení analytických dokumentů. Výše uvedený příklad se týká místopředsedů vlády, kteří nestojí v čele ministerstev, zatímco místopředsedové stojící v čele ministerstva jsou pokládáni především za ministry odpovědné za činnost příslušných resortů a jejich postavení má spíše politickou povahu ve srovnání s běžným postavením ministrů.



### 3.4.2.5 Vztah k územní samosprávě

Územní samospráva je ukotvena ve čtvrté hlavě Ústavy SR a je tak dokonce předřazena moci zákonodárné výkonné a soudní. Dále samosprávu upravuje zákon č. 369/1990 Sb. z., o obecním zřízení a zákon č. 302/2001 Sb. z., o samosprávě vyšších územních celků. Slovensko má podobně jako ČR smíšený (středoevropský) systém místní správy. Administrativně je rozděleno do 2928 samosprávných obcí (z toho 138 měst) a 8 samosprávných krajů. Mimo ně v rámci systému státní správy figurují okresy, které upravuje zákon č. 180/2013 Sb. z., o organizaci místní státní správy. Okresní úřady vykonávají státní správu ve vybraných oblastech a jsou v přímé působnosti Ministerstva vnitra SR a na úseku odborného výkonu v působnosti příslušného ministerstva, do kterého spadá daný úsek správy. Krom aplikace práva mají **okresní úřady** i možnost vydávat všeobecně závazné právní předpisy (vyhlášky). Koordinaci mezi ústřední vládou a obecními samosprávami komplikuje podobně jako v ČR velmi vysoký počet obcí.

### 3.4.3 Koordinační mechanismy

Slovensko má poměrně silně centralistický systém, kdy je řada kompetencí v oblasti koordinace soustředěna u **Úřadu vlády**. Koordinační mechanismy jsou dále de iure soustředěny u **předsedy vlády**, tyto vyplývají zejména z jednacího řádu vlády, který jednak upravuje roli předsedy vlády v řízení jednání, a sekundárně rovněž určuje postavení poradních orgánů vlády (zplnomocněnci, vládní rady, meziministerské rady).

V rámci členění Úřadu vlády SR zaujímají významné postavení **útvary koordinačního charakteru**, jako je legislativní odbor, odbor legislativy ostatních ústředních orgánů státní správy, aproximace práva, nebo odbory zabývající se součinností s orgány EU a součinností v rámci Evropského hospodářského prostoru.

Zvláštní povahu měla do roku 2021 implementační jednotka s postavením ekvivalentním odborům, tato byla následně podřazena pod ministerstvo financí. V rámci implementační jednotky se její činnost soustřeďovala na hodnocení nákladové efektivity veřejné správy. Oddělení efektivního řízení veřejné správy zpracovává metodiku pro optimalizaci finančního, procesního a personálního systému řízení organizace ministerstev, včetně organizací jimi zřizovaných, vybraných ostatních ústředních orgánů a dalších institucí. Toto oddělení také připravuje harmonogram provádění finančních, procesních a personálních analýz ministerstev i finanční a procesní analýzy jejich činnosti.

Mimo výše uvedené formální mechanismy mají určité koordinační funkce vládního centra i také Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí, Ministerstvo pro evropské záležitosti.

Celkově jsou však hodnoceny koordinační mechanismy jako **slabé a spíše formální**, Slovensko má podobně jako ČR silnou tradici tzv. resortismu. Roztříštěnost a resortismus veřejné správy komplikuje strategické plánování a koordinaci. Ministerstva dominují ve svých oblastech politiky a jsou podporována celou řadou poradních výborů. Mimo to má vláda, podobně jako v ČR široké spektrum vládních rad. Současné uspořádání omezuje spolupráci mezi ministerstvy na složitých reformách a brání synergiím napříč oblastmi politiky. Kromě toho se zdá, že interakce mezi Úřadem vlády a třemi hlavními ministerstvy – Ministerstvem financí, Ministerstvem zahraničních věcí a evropských záležitostí a Ministerstvem vnitra – je poměrně omezená viz zpráva Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia (Nemec, Thijs & Hammerschmid, 2018).

### 3.4.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy na Slovensku

Právní úprava řízení ve veřejné správě je velmi **podobná právní úpravě v ČR**, slovenská úprava je soustředěna mezi několika zákonných norem (Ústava SR, kompetenční zákon, zákon o obecním zřízení, zákon o samosprávě vyšších územních celků) a velmi důležitou roli, co se týče kompetencí ústředních orgánů, má jednacím řád vlády.

Ve slovenské právní úpravě nalezneme **celou řadu mechanismů horizontální koordinace veřejné správy** (Ústava SR, kompetenční zákon, jednacím řád vlády). Tyto mechanismy **existují spíše de iure**, než že by fungovaly fakticky (Nemec, Thijs & Hammerschmid, 2018). Poradní orgány vlády, které by měly podporovat koordinační mechanismy, tyto zejména kvůli jejich vysokému počtu v konečném důsledku spíše **oslabují**.

Nejdůležitějším zákonem, pro účely tohoto textu je **kompetenční zákon**, který je do značné míry srovnatelný s českým kompetenčním zákonem, je však podrobnější.

## 3.5 Slovinsko

### 3.5.1 Hlavní právní úpravy

Slovinská právní úprava řízení veřejné správy je rozdělena mezi relativně malý počet zákonů (Ústava Slovinské republiky, zákon o státní správě a několik podzákonných norem). Základní dělba moci a vztahy a postavení hlavních aktérů jsou ukotveny v **Ústavě Slovinské republiky** (ústavní zákon 91/1 ve znění pozdějších předpisů) včetně postavení samospráv. Postavení vlády jejích jednotlivých členů upravuje **zákon o vládě Slovinské republiky** (zákon č. 4/93 z roku 1993 ve znění pozdějších

předpisů), počet a zaměření ministerstev je vyhrazeno pouze zákonu. Specifickou úlohu ve vztahu ke státní správě má Ministerstvo pro veřejnou správu. Otázky fungování veřejné správy, postavení ministrů, státních tajemníků, ministerstev, roli ministerstva pro veřejnou správu jakož i základní principy koordinace upravuje **zákon o státní správě** (zákon č. 52/02 z roku 2002 ve znění pozdějších předpisů). Prováděcím předpisem tohoto zákona jsou **Vyhláška o vnitřní organizaci, systemizaci, funkcích a funkcích v orgánech veřejné správy a soudních orgánech**, která upravuje vnitřní strukturu a fungování veřejné správy. Některé otázky státní služby blíže upravuje **zákon o mzdovém systému ve veřejném sektoru** (zákon č. 56/02 ze dne 28. června 2002).

### **3.5.1.1 Ústava Slovinské republiky**

Ústavní zákon (33/1991/I) definuje základní dělbu moci a postavení jednotlivých aktérů. Slovinská ústava má 10 hlav a 174 článků, které upravují základní principy státu, lidská práva, organizaci státu, samosprávy, ústavní soud a procedurální možnosti změn ústavy. Z hlediska této studie je nejdůležitější **hlava IV. organizace státu (státní zřízení)**, která se podrobněji věnuje národnímu shromáždění, národní radě, prezidentovi, vládě (vč. postavení premiéra a jednotlivých ministrů), státní správě a soudní moci a dále **hlava V. která upravuje samosprávu** (obce, regiony a další formy samosprávy). Otázky organizace státu a samospráv upravuje oproti Ústavě ČR s větší mírou podrobnosti. Slovinská ústava je na jednu stranu poměrně rigidní, pro její změnu je vyžadována nejenom dvoutřetinová většina v Národním shromáždění, ale za určitých okolností i schválení obecným referendem (pokud tak vyžaduje 30 členů Národní rady). Na druhou stranu je třeba zmínit, že návrh na změnu ústavy mohou podat nejenom poslanci či vláda, ale i 30 tisíc občanů. K ústavě se váže celkem 9 novel, mezi nejdůležitější patří novela z července 2000, která upravovala volební systém pro zástupce menšin, novela z června 2006, která ukotvuje postavení orgánů veřejné moci, regionů a jejich vznik, důležité jsou zejména změny článků 121 a 140, které za prvé zobecňují okruh subjektů, které mohou vykonávat státní správu (dříve ji mohly vykonávat jen ministerstva) a za druhé uvádí možnost delegovat výkon státní služby (na obce) na základě zákonů, přičemž stát musí zajistit jejich financování. Mimo tyto změny se však postavení hlavních aktérů zásadním způsobem neměnilo.

### **3.5.1.2 Zákon o státní správě**

Zákon o státní správě (zákon č. 52/02 ze dne 14. června 2002 ve znění pozdějších předpisů) ukotvuje postavení státní správy v rámci systému výkonné moci Slovinska. Tento zákon upravuje **postavení ministrů, státních tajemníků, ministerstev**, včetně stručného popisu jejich základní činnosti s významnou rolí **Ministerstva veřejné správy** a jeho vztahy se správními jednotkami, jakož

i **základní principy a orgány koordinace** v horizontální rovině (tj. meziministerské koordinační orgány, pověření ministrů pro průřezové otázky, spory mezi ministerstvy) i vertikální rovině (tj. vztahy mezi ministerstvy a správními jednotkami a specifická role Ministerstva veřejné správy). Zákon rovněž upravuje otázku dozoru a kontroly ze strany Ministerstva pro veřejnou správu včetně možností převzetí působnosti k přeneseným úkolům ze strany státu od místních samospráv. Tento zákon prodělal celkem 21 novelizací. Tento zákon je ve vztahu k jednotlivým ministerstvům poměrně stručný, i v porovnání s českým kompetenčním zákonem, přičemž postavení ministerstev a ministrů coby členů vlády upravuje dále zákon o vládě Slovinské republiky (zákon č. 4/1993 ve znění pozdějších předpisů) a vyhláška o vnitřní organizaci, systemizaci, funkcích a funkcích v orgánech veřejné správy a soudních orgánech (Úřední věstník Republiky Slovinsko, č. 29/22 ze dne 4. března 2022).

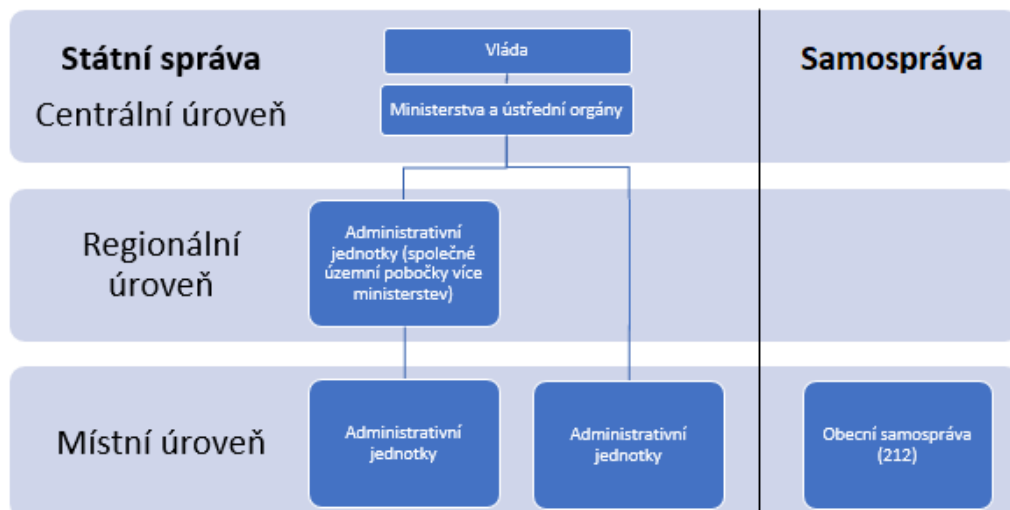
### **3.5.1.3 Zákon o vládě Slovinské republiky**

Zákon o vládě Slovinské republiky (Úřední věstník Republiky Slovinsko, č. 4/93 ze dne 1. prosince 1993 ve znění pozdějších předpisů) upravuje v pěti kapitolách **postavení vlády a jejich jednotlivých členů, činnost vlády, vydávání vládních aktů, organizaci vlády** a přechodná a závěrečná ustanovení. Zákon taxativně vyjmenovává ministerstva s možností jmenovat až dva ministry bez portfeje. Počet ministerstev, jejich působnost, organizaci ministerstev a jiných správních orgánů by měl určovat pouze zákon, není možná jejich úprava podzákonnou normou. Vláda je dle zákona chápána jako kolegiální orgán, ministři jsou odpovědní premiérovi a Národnímu shromáždění, ale vláda jako celek zároveň kontroluje činnost jednotlivých ministrů. V případě sudého počtu ministrů, má premiér specifické postavení při schvalování vládních návrhů. Zákon se rovněž věnuje i otázkám koordinace a kompetenčních sporů. Zákon byl předmětem 16 novel, v roce 2005 bylo vydáno konsolidované znění, změny nebyly zásadního charakteru, jednalo se o změny zejm. ministerstev a koordinace v otázkách bezpečnosti. K zákonu se váže 1782 prováděcích aktů

### **3.5.1.4 Vyhláška o vnitřní organizaci, systemizaci a funkcích v orgánech veřejné správy a soudních orgánech**

Tato vyhláška (Úřední věstník Republiky Slovinsko, č. 58/03 ze dne 4. března 2003) upravuje otázky **systemizace, řízení a vnitřní strukturu orgánů státní správy** včetně rámcové náplně činnosti jednotlivých úrovní správy. Do nabytí účinnosti zákona o mzdovém systému ve veřejném sektoru rovněž upravovala původní vyhláška (Úřední věstník Republiky Slovinsko, č. 58/03 ze dne 18. června 2003) i otázku mezd. Jedná se o poměrně rozsáhlou vyhlášku, která je prováděcím předpisem zákona o státních zaměstnancích a zákona o státní správě. Tato vyhláška byla předmětem 56 změn, přičemž poslední změna je z roku 2022.

Obrázek 7 Struktura orgánů veřejné správy na Slovinsku



(Zdroj: Virant & Rakar, Thijs & Hammerschmid, 2018)

### 3.5.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava

#### 3.5.2.1 Struktura ústředních orgánů výkonné moci

Nejvyšším orgánem veřejné správy jsou ministerstva a ministři. Povinnosti státní správy vykonávají přímo ministerstva. Právnickým nebo fyzickým osobám lze ze zákona nebo na jeho základě udělit veřejné oprávnění k plnění některých úkolů státní správy (viz Ústava Slovinské republiky, čl. 121). Správní úkoly plní **ministerstva, jejich orgány a správní útvary** (které dle zákona o státní správě musejí být organizovány i územně, viz čl. 14 zákona o státní správě). Mimo výše uvedené orgány mohou být zřízeny i **veřejné agentury** a je třeba také zmínit tzv. **koordinační rady**, které mají za úkol koordinaci státní správy v rámci určité sub-obecní struktury. Koordinační rady vznikají na základě zákona o státní správě (čl. 55) za účelem spolupráce administrativních jednotek (ministerstev), obecních samospráv a regionálních územních celků, poboček a dalších dislokovaných organizačních složek ministerstev při výkonu státní správy, jejich zřizovatelem je stát a mají danou základní strukturu. Rady řeší otázky efektivnosti výkonu a organizační, prostorové a věcné otázky na daném území. Vedoucí správního útvaru předává návrhy a podněty koordinační rady Ministerstvu pro státní správu nebo příslušným ministerstvům.

#### 3.5.2.2 Postavení vlády v systému veřejné správy

Vláda je dle Ústavy Slovinské republiky (resp. zákona o vládě) vrcholným orgánem výkonné moci. Vláda se skládá z předsedy vlády a ministrů. Vláda jako celek a jednotliví ministři jsou nezávislí a v rámci svých pravomocí se zodpovídají Národnímu shromáždění. Ve srovnání s ostatními sledovanými zeměmi je Ústava Slovinské republiky v otázce ukotvení postavení vlády poměrně

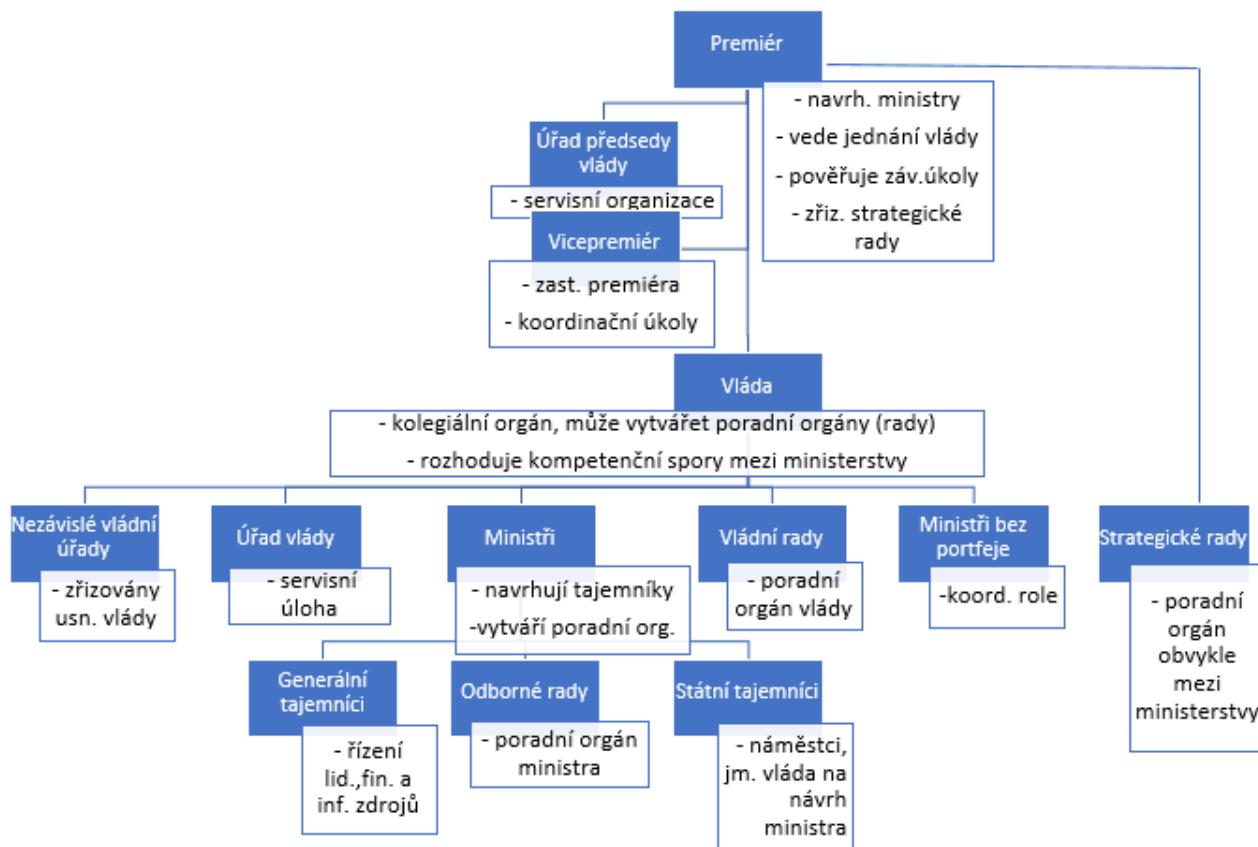
stručná. Podobně jako na Slovensku, lze u ministrů najít dvojí odpovědnost, ministři jsou odpovědni Národní radě společně jako celek (viz článek 4 zákona o vládě), zároveň mají individuální odpovědnost (viz článek 118 Ústavy Slovenské republiky, Národní rada může vyslovit nedůvěru jednotlivým ministrům). Mimo to lze odvodit i individuální odpovědnost ministrů i při jejich jmenování, na rozdíl od jiných zemí jsou ministři jmenováni Národním shromážděním, které schvaluje jednotlivé ministry (viz čl. 11 zákona o vládě), byť může následně vyslovit důvěru vládě jako celku. Vláda se považuje za ustavenou, jsou-li jmenovány alespoň 2/3 navržených ministrů. Vláda jako celek řídí státní správu prostřednictvím ministrů a rozhoduje kompetenční spory mezi ministerstvy.

Slovenská vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů, kteří stojí v čele 14 spíše menších ministerstev (slovenská ministerstva jsou co do počtu zaměstnanců 9. nejmenší v EU), která však mají územní administrativní jednotky. Vnitřní organizaci a systemizaci pracovních míst ministerstva stanoví ministr po dohodě s vládou, s tím, že existují určitá omezení vyplývající ze zákona o státních zaměstnancích.

V současnosti lze definovat následující **instituce s koordinačními mechanismy** v rámci strategického řízení:

Předseda vlády může zřizovat tzv. **strategické rady**, které koordinují činnost ministerstev, jejich členy jmenuje premiér (pozn.: mají odlišný význam než poradní orgány vlády v ČR), mimo to **vláda může vytvářet další struktury**, které napomáhají fungování vlády (zákon tyto struktury zákon blíže neurčuje, jedná se např. o Ekonomickou či Sociální radu vlády). Mezi servisní orgány vlády patří generální sekretariát vlády (který připravuje jednání vlády), Úřad předsedy vlády, koordinační role ve vztahu k vládě mohou mít ministři bez portfeje. Širší součástí vlády jsou i **nezávislé vládní úřady** (např. Vládní úřad pro legislativu, Úřad vlády pro strukturální politiku a regionální rozvoj), tyto úřady jsou poměrně flexibilní, lze je zřizovat usnesením vlády, před reformou bylo těchto úřadů 21.

Obrázek 8 Schéma ústředních orgánů výkonné moci ve Slovinsku (bez prezidenta)



(Zdroj: vlastní zpracování, Virant & Rakar, Thijs & Hammerschmid, 2018)

### 3.5.2.3 Postavení ministrů a ministerstev

Ministerstva, jejich orgány a správní útvary plní správní úkoly. Podle speciálního zákona mohou některé správní úkoly plnit i veřejné agentury. Ministr řídí a zastupuje ministerstvo, vydává nařízení a jiné normy v souladu se zákonem a přijímá další rozhodnutí v působnosti ministerstva, přičemž na většině ministerstev mohou být **až 2 státní tajemníci** (pozn.: odpovídá pozici náměstka), které jmenuje na návrh ministra vláda, jeho funkce zaniká spolu s mandátem vlády. Odborné úseky ministerstva vedou **generální ředitelé** jmenovaní ministerstvem. Oblast řízení lidských, finančních, informačních vede v rámci ministerstva tzv. **generální tajemník**, který je odpovědný ministři. Ministr může rovněž v rámci ministerstva zřídit odborně poradní orgán tzv. **odbornou radu**.

Ministerstva se dělí na **ředitelství, úřady, oddělení a útvary**. Vnitřní struktura ministerstev je podrobně upravena sekundárními právními předpisy, konkrétně vládním nařízením č. 104/2020, o vnitřní organizaci, funkcích orgánů veřejné správy a soudních orgánů. V nařízení je mj. seznam resortů a jejich organizační administrativní členění; regionální pobočky; systematizace a pracovní podmínky atd. Toto vládní nařízení je upřesněno vnitřními předpisy jednotlivých ministerstev, které

stanovuje ministr po dohodě s vládou. Specifické postavení má Ministerstvo veřejné správy, které plní úkoly v oblastech systémové regulace a organizace fungování veřejného sektoru a má možnost koordinovat základní strukturu ministerstev skrze vládní nařízení.

Ministerstva jsou spíše malá a slabá, pokud jde o jejich kapacitu. Od roku 2004 probíhala personální redukce veřejné správy (tzv. politika -1 %), v rámci níž došlo k výraznému snížení stavů s výjimkou policie. Spíše než nástroje hledání nadbytečných agend byla využívána politika nenahrazování končících zaměstnanců, což vedlo ke stárnutí úředníků. Tato politika se po roce 2015 změnila a došlo k navyšování stavů. Role ministerstev do značné míry závisí na osobním vedení ministra. Dle zákona č. 51/2016 Sb. se ministerstva musí řídit politickými pokyny vlády. Vláda může nařídít ministerstvu, aby prozkoumalo konkrétní problém, vykonalo určitý úkol nebo podalo zprávu o činnosti (viz článek 56).

#### **3.5.2.4 Postavení premiéra a vicepremiéra**

Základní postavení a kompetence premiéra určuje ústava (ústavní zákon č. 33/1991/I ve znění pozdějších předpisů). Postavení premiéra je středně silné. Podobně jako v Maďarsku navrhuje premiéra Národnímu shromáždění prezident po jednání s vedoucími poslaneckých klubů. Předseda navrhuje kandidáty na ministry a zajišťuje jednotu politického a administrativního zaměření vlády a koordinuje práci ministrů (viz čl. 114 Ústavy Slovenské republiky). Dále vede jednání vlády, jednotlivé ministry může pověřit závaznými úkoly, v případě sporů je projednává vláda. Ve vztahu ke státní správě může premiér pověřit ministra, aby koordinoval nebo vedl činnost dvou nebo více ministerstev v rámci průřezového tématu. Premiér je první mezi rovnými, ovšem v případě sudého počtu členů vlády získává speciální postavení, při rozhodování vlády je potřeba většiny a současně i hlasu premiéra. Vládu i jednotlivé ministry je možné na základě žádosti deseti poslanců interpelovat, přičemž interpelace jsou spojeny s přímou možností vyslovit premiérovi i jednotlivým ministrům nedůvěru (viz článek 118 Ústavy).

#### **3.5.2.5 Vztah k územní samosprávě**

Místní územní samospráva je zajištěna, to vychází z Ústavy (článek 9), jinak je samosprávě věnována pátá hlava. Slovensko má pouze jednu úroveň územní samosprávy (obce), ačkoliv Ústava předpokládá vytvoření provincií, které však nebyly dosud vytvořeny. Statisticky se Slovensko sice dělí i na regiony, ovšem ty nevykonávají administrativní funkce. Na Slovensku najdeme 212 obcí, z nichž má 12 status měst. Na Slovensku funguje podobně jako v České republice **smíšený model**, tj. obce vykonávají samostatnou působnost, ale stát na ně může na základě zákona přenášet i plnění úkolů státu, pokud zajistí jejich financování. Výkon samostatné působnosti je předmětem kontroly a dozoru ze strany



státu z hlediska zákonnosti, přičemž tuto kontrolu vykonávají příslušná ministerstva. Výkon přenesené působnosti je předmětem dozoru a kontroly z hlediska státu, a to i z hlediska vhodnosti a odbornosti jejich výkonu (viz články 64-69 zákona o státní správě). Na základě článku 71 výše uvedeného zákona může stát za určitých podmínek<sup>17</sup> i odebírat jednotlivým obcím úkoly v přenesené působnosti s tím že by je na náklady obcí vykonávalo příslušné ministerstvo.

Mimo obcí, které mohou vykonávat v přenesené působnosti činnost státu, má stát na lokální úrovni i **dekoncentrovaná pracoviště, tzv. správní jednotky ústřední správy**. Mimo tyto jednotky, které sdružují agendu několika ministerstev, fungují paralelně i dekoncentrovaná pracoviště jednotlivých ministerstev. Koordinace systému je tak celkově ztížena nejednotnou organizační strukturou orgánů veřejné správy na územní úrovni, jejich rozptýleností a nepropojeností viz zpráva Public administration characteristics and performance in EU28: Slovenia (Virant & Rakar, Thijs & Hammerschmid, 2018).

### 3.5.3 Koordinační mechanismy

Otázkám koordinace politik a spolupráce ministerstev jsou věnovány články 59–63 zákona o státní správě (Úřední věstník Republiky Slovinsko, č. 52/02 ze dne 14. června 2002 ve znění pozdějších předpisů). Funkce vládní koordinace jsou rozděleny mezi vládu, Ministerstvo financí a Ministerstvo veřejné správy. Předseda vlády má zásadní roli vládní koordinace, v tomto mu rovněž napomáhá Úřad předsedy vlády a ministři bez portfeje, kteří mají rovněž převážně koordinační roli (Virant & Rakar, Thijs & Hammerschmid, 2018).

Ministerstva musí při **přípravě zákonů a nařízení spolupracovat**, pokud zákon stanoví, že rozhodnutí jsou přijímána po **dohodě ministerstev** nebo pokud se jedná obecně o významný rozpor, **rozhoduje o případném sporu vláda**. Rovněž při přípravě zákonů nebo jiných nařízeních je vyžadováno vyjádření ostatních ministerstev, pokud předkladatel nevypořádá významné připomínky jiných resortů, musí informovat vládu. Ministerstva mají rovněž vytvářet **meziministerské pracovní orgány nebo jiné formy** spolupráce při řešení otázek vyžadujících účast více ministerstev. Týká-li se úkol správních agend dvou nebo více ministerstev, přebírá řízení takového úkolu ministerstvo, do jehož kompetence úkol převážně náleží a ostatní ministerstva na tom musí spolupracovat.

---

<sup>17</sup> Pokud orgán místního společenství nepostupuje v souladu s upozorněním ministerstva, může ministerstvo na náklady místního společenství přímo plnit jednotlivý úkol z působnosti státu, který má plnit orgán místního společenství.

### 3.5.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy ve Slovinsku

Právní úpravu řízení veřejné správy je soustředěnou mezi menší počet zákonných norem (Ústava Slovinské republiky, zákon o státní správě, zákon vládě a vyhláška o vnitřní organizaci, systemizaci, funkcích a funkcích v orgánech veřejné správy a soudních orgánech), v rámci kterých

lze nalézt koordinační mechanismy (zejm. v zákoně o státní správě), které jdou nad rámec polské či české právní úpravy. Jednotlivé zákony prodělaly vzhledem k době jejich vzniku výrazné množství novelizací, ovšem menšího počtu nežli v Polsku.

V rámci hodnocení koordinačních mechanismů je třeba odlišit na jedné straně **meziresortní koordinaci, která je dobře rozvinutá** a kultura interinstitucionální spolupráce na průřezových projektech je poměrně vysoká, zákonem ukotvená a funguje v praxi a na druhé straně **strategické plánování** jako takové, které je přes výše uvedené hodnoceno jako spíše slabé (Virant & Rakar, Thijs & Hammerschmid, 2018). V tomto smyslu mají důležitou formální i neformální roli předseda vlády a ministři bez portfeje, neméně důležitou formální roli mají také meziministerské strategické rady, jakož i vysocí státní úředníci.

Ve vztahu k územní samosprávě je státní správa **středně oddělena**, významnou část činností státní správy vykonávají **dekoncentrovaná pracoviště státní správy**, které představují společná pracoviště pro několik ministerstev, tj. správní jednotky ústřední správy a dekoncentrovaná pracoviště jednotlivých ministerstev. Mimo to obce mohou vykonávat s ohledem na smíšený model správy v přenesené působnosti i úkoly státní správy. Z toho vyplývá velmi **obtížná koordinace územního výkonu státní správy**. Oblast dozoru a kontroly vykonávají ve vztahu k samosprávě příslušná ministerstva. Regionální struktura samosprávy, ačkoliv její vznik ústava předpokládá, zatím nevznikla.

## 3.6 Rakousko

### 3.6.1 Hlavní právní úpravy

Jádro rakouské právní úpravy řízení veřejné správy je rozděleno mezi relativně malý počet zákonů (Ústava Rakouské republiky, kompetenční zákon), avšak celá řada konkrétních kompetencí je podobně jako v České republice rozptýlena mezi celou řadu dalších zákonů. Základní dělba moci a postavení hlavních aktérů je ukotvena v **Ústavě** (Spolkový ústavní zákon č. 1/1930 BGBl., ve znění pozdějších předpisů), z hlediska této studie jsou důležité zejména kapitoly III a IV. Počet a zaměření

jednotlivých ministerstev, jakož i postavení jednotlivých ministrů a otázky fungování ministerstev upravuje **kompetenční zákon** (zákon č. 76/1986 BGBL., o počtu, okruhu působnosti a zřízení spolkových ministerstev–BMG). Specifickou úlohu v rámci koordinace řízení veřejné správy má Úřad vlády.

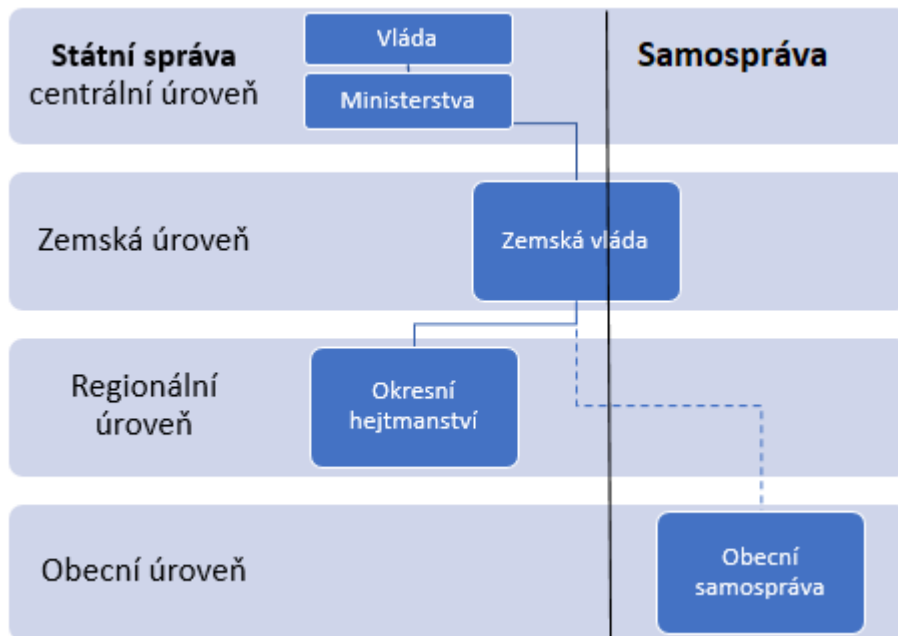
### **3.6.1.1 Ústava Rakouské republiky**

Ústavní zákon č. 1 z roku 1930 (ve znění pozdějších předpisů) se dělí do osmi kapitol, ve kterých upravuje právní základy státu a vztah k EU (obecná ustanovení a Evropská unie), spolkovou legislativu, spolkovou výkonnou moc, legislativu, zemskou legislativu a výkonnou moc, finanční kontrolu, ústavní a správní záruky, Úřad státního zastupitelství a závěrečná ustanovení. Z hlediska této studie je nejdůležitější **kapitola III – Spolková výkonná moc**, která podrobněji upravuje postavení federálního prezidenta, spolkové vlády a soudní správy a **kapitola IV – Legislativa a výkonná moc ve spolkových zemích**, která upravuje zemskou normotvorbu a orgány výkonné moci, postavení hlavního města a obecní zřízení. Otázky organizace státu a samospráv upravuje oproti Ústavě ČR s větší mírou podrobnosti. Rakouská ústava je podobně jako česká ústava rigidní, pro její změnu je vyžadována dvoutřetinová parlamentní většina, přičemž pokud ústavní zákon omezuje pravomoc členských zemí, musí být přítomna alespoň polovina ústavodárců a v případě, že se jedná o komplexní revizi Ústavy, je podmíněna žádostí alespoň jedné třetiny zástupců Zemské či Spolkové rady a předmětem schválení v rámci referenda. Rakouská ústava je předmětem více jak 120 novel.

### **3.6.1.2 Zákon č. 76/1986, o počtu, okruhu působnosti a zřízení spolkových ministerstev**

Zákon o počtu, okruhu působnosti a zřízení spolkových ministerstev (zákon č. 76/1986 BMG), dále jen rakouský kompetenční zákon taxativně vyjmenovává ministerstva, kterých je 14 a mezi něž se řadí i Spolkové kancléřství, jemuž věnována samostatná část. Zároveň je možné jmenovat i ministry bez portfeje, kteří mohou později případně nově vzniklá ministerstva převzít, jmenování ministrů bez portfolia se v posledních letech neděje a je otázkou spíše minulosti. Tento zákon upravuje zejména **postavení ministerstev, ministrů a ukotvuje koordinační mechanismy** (koordinační role Úřadu kancléřství, ale i mezi ministry). Zákon upravuje zejména obecné vztahy, úkoly ministrů vyplývající obecně z ústavy (§15) a konkrétní úkoly jednotlivých ministrů jsou upraveny v příloze kompetenčního zákona. Tento zákon byl předmětem 38 novelizací.

Obrázek 9 Struktura orgánů veřejné správy v Rakousku



(Zdroj: Egger-Peitler & Höllerer, Thijs & Hammerschmid, 2018, vlastní zpracování)

### 3.6.2 Role jednotlivých aktérů a jejich právní úprava

#### 3.6.2.1 Struktura ústředních orgánů výkonné moci

Politický systém Rakouské federace bývá označován jako republikánský parlamentarismus, ale vzhledem k silnějšímu postavení spolkového kancléře též **kancléřská republika**. Do systému ústředních orgánů státní správy lze dle Ústavy Rakouské federace (viz kapitola III – spolková výkonná moc) zařadit prezidenta, spolkovou vládu včetně předsedy a místopředsedy vlády, bezpečnostní autority reprezentované ministrem vnitra a další orgány (např. v oblasti armády a školství). S ohledem na srovnání s dalšími zeměmi je kladen důraz zejm. na spolkovou vládu, její orgány a ministerstva.

#### 3.6.2.2 Postavení vlády v systému veřejné správy

Spolková vláda dle Ústavy Rakouské republiky patří spolu s prezidentem k vrcholným orgánům výkonné moci. Vláda se skládá z předsedy vlády (kancléře), místopředsedů vlády (vicekancléřů) a ministrů, kteří jsou v čele sektorových ministerstev nebo mohou být (teoreticky) bez portfolia.

Jako kolegiální orgán státní správy vykonává **vláda pouze ty povinnosti, které jí byly výslovně svěřeny zákonem** (nebo výnosem spolkového prezidenta). Všechny **ostatní vládní povinnosti přísluší ministrům odpovědných za příslušná ministerstva**. Jednotliví členové vlády jsou tedy relativně nezávislí a v Rakousku není uplatňována toliko kolektivní odpovědnost vlády, ale osobní

odpovědnost jednotlivých ministrů za příslušné resorty. Nejdůležitější ústavní odpovědnost vlády je její funkce schvalovat návrhy zákonů. Přičemž kabinet přijímá usnesení jednomyslně a neuplatňuje většinové rozhodování.

Moc je relativně soustředěna u kancléře co by hlavy vlády, ten však nemá ve vztahu k ostatním členům vlády výsadní postavení a je „prvním z rovných“. Rozdělení pravomocí mezi různé úrovně vlády v Rakousku lze charakterizovat jako poměrně složité a roztržité. V důsledku toho má Rakousko řadu průřezových otázek (např. ochrana životního prostředí, regionální plánování, migrace a integrace), které spadají do působnosti jak spolkové, tak zemské správy viz zpráva Public administration characteristics and performance in EU28: Austria (Egger-Peitler & Höllner, Thijs & Hammerschmid, 2018). Vzhledem k tomu, jak je veřejná správa rozdělena mají členové vlády určité kontrolní pravomoci ve vztahu k územní samosprávě (viz článek 11 Ústavy Rakouské republiky).

V rámci širšího pojetí vlády mají **koordinační pravomoci** zejména **Úřad spolkového kancléřství a Ministerstvo financí** a dále pak širší okruh **poradních orgánů a agentur** (vlády či spíše jednotlivých ministerstev). Zatímco poradní orgány vlády vznikají ze zákona, poradní orgány jednotlivých ministerstev nebo meziministerské poradní orgány mohou vznikat rozhodnutím ministerstva nebo po jejich shodě.

### **3.6.2.3 Postavení ministrů a ministerstev**

Rakouská spolková vláda je organizována v rámci 13 sektorových ministerstev. Jak bylo uvedeno výše, ačkoliv kancléř předsedá vládě, formálně je v rámci jednání vlády roven ministrům. Ministři jsou v čele jednotlivých ministerstev, na kterých mohou být doplněni o tzv. **státní tajemníky** (v současnosti působí např. při Úřadu kancléřství, Ministerstvu kultury a sportu, na Ministerstvu práce a hospodářství či na Ministerstvu financí). Státní tajemníci jsou vázáni pokyny ministrů a platí zde princip přísné subordinační. Zatímco **generální tajemník** na ministerstvu má podpůrnou roli a jeho funkce nemusí být obligatorně zřízena, generální ředitelství sekcí jsou povinně zřizována a povinně jmenování ředitelé sekcí. V současnosti je přibližně 70 **generálních ředitelství**, která se dále dělí **na odbory** (Abteilungen) a **oddělení** (Referaten). Pravomoci a úkoly příslušných ministerstev jsou stanoveny v zákoně o spolkových ministerstvech (zákon č. 76/1986, BMG), který rovněž popisuje organizační strukturu a zásady přidělování úkolů. Přičemž více jak 90 % zaměstnanců ministerstev pracuje ve státních orgánech, které jsou ministerstvům podřízeny (např. školy, finanční úřady, policejní stanice). S tím, že spolková ministerstva zaměstnávají méně zaměstnanců než zemská ministerstva (38 % vs. 41 % státních zaměstnanců).

#### **3.6.2.4 Postavení premiéra a vicepremiéra**

Postavení rakouského kancléře lze charakterizovat jakožto **prvního mezi rovnými** (viz výše). Kancléř sice vede jednání vlády a kancléřství má specifické postavení v rámci koordinace vládní činnosti. Nicméně nemá na jednání vlády výsadní postavení, vláda neuplatňuje princip většinového hlasování, ale přijímá usnesení jednomyslně. V protikladu k německému spolkovému kancléři, polskému či maďarskému premiérovi ani **nedisponuje na ústavní úrovni možností určovat směřování politiky a stanovovat závazné směrnice** pro jednotlivé spolkové ministry, zároveň může kdykoliv spolkovému prezidentovi navrhnout odvolání kteréhokoliv ministra a v politickém fungování vlády je tak jeho postavení silnější, než je tomu u řadových ministrů. **Funkce vicekancléře má ústavní charakter** a vicekancléř může premiéra **zastupovat v celém rozsahu** jeho úkolů (viz čl. 69, odst. 2 Ústavy Rakouské republiky).

#### **3.6.2.5 Vztah k územní samosprávě**

Rakousko se skládá z devíti spolkových zemí, jejichž legislativní a exekutivní kompetence jsou v Ústavě (kapitola IV). Okruhy **kompetencí, které nejsou vyhrazeny spolkovému státu**, jsou, aniž by to bylo potřeba v Ústavě jednotlivě zmiňovat, **vykonávány samostatně** (v samostatné působnosti) **spolkovými zeměmi**. Tento výkon je politicky řízen jednotlivými kolegiálními orgány – zemskými vládami. Pouze výběr daní je zajišťován výhradně na spolkové úrovni, a to i v případě daní, jejichž výnos připadne nakonec spolkovým zemím. Z okruhů, které jsou zajišťovány na národní úrovni lze ještě zmínit otázky národní bezpečnosti, vnějších vztahů, národní obrany, spravedlnosti a vědy výzkumu. Z ostatních okruhů, jako jsou hospodářství, ochrana životního prostředí, sociální péče, zdravotnictví či vzdělávání jsou legislativně upravovány, **regulovány, financovány a zajišťovány jak na spolkové, tak na zemské úrovni**. Významná část z těchto kompetencí jsou spolkovým státem upravovány a zajišťovány, je vykonávána **z pověření spolkového státu** spolkovými zeměmi (přenesené působnost). Zemský hejtman, popřípadě jím pověřený zemský rada (radní) je přitom za výkon zákona přímo odpovědný příslušnému ministrovi, podobně jako je to v polském případě. Zemský hejtman je obecně jako nositel střední spolkové správy (přenesené působnosti) přímo odpovědný spolkové vládě, většinou se však nechá zastupovat zemským radou.

#### **3.6.3 Koordinační mechanismy**

Otázkám koordinace politik a spolupráce ministerstev jsou věnovány některé články části 2 zákona o státní správě (zákon č. 76/1986 BMG). Funkce vládní koordinace jsou rozděleny mezi Úřad

kancléřství a vybraná ministerstva (kterými jsou Ministerstvo pro evropské záležitosti a zahraničí a Ministerstvo sociálních věcí, zdravotnictví péče a ochrany spotřebitele). Úřadu kancléřství připadá koordinační úloha v rámci spolkové administrativy obecně, pakliže zákon nestanoví konkrétní ministerstvo. Mimo to je v Rakousku dlouhodobě rozvinutá **kultura neformální koordinace** (Egger- Peitler & Höllerer, Thijs & Hammerschmid, 2018). Rakouská veřejná správa je na jedné straně fragmentovaná ať už z hlediska výkonu a rozdělení mezi spolkovou a zemskou rovinu, tak i kvůli resortismu. Zároveň i podle výše zmíněné hodnotící zprávy EK je koordinace politik na střední úrovni, čemuž přispívá i zmíněná kultura neformální koordinace, která pramení i z tradic dlouhodobého koaličního vládnutí. Mimo to nejsou zakotveny zvláštní koordinační mechanismy a silné postavení ministerstev vyplývající jak z Ústavy Rakouské republiky, tak i kompetenčního zákona může posilovat resortní řešení průřezových politik. Ostatně mezi-ministerskou koordinaci označuje výše zmíněná zpráva za slabou. Na rozdíl od slovinských strategických rad či slovenských meziministerských rad, rakouská vláda nemůže tyto struktury flexibilně vytvářet a vládní poradní orgány vznikají v zásadě jen ze zákona. Meziministerské rady mohou (teoreticky) vytvářet jednotlivá ministerstva, a to po jejich vzájemné dohodě.

### 3.6.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Rakousku

Právní úpravu řízení veřejné správy je soustředěnou mezi **větší počet zákonných norem** (základ je konsolidován v rámci Ústavy Rakouské republiky a kompetenčním zákoně, ale dále je rozptýlen v rámci celé řady samostatných zákonů). V rámci těchto lze nalézt jen minimální **koordinační mechanismy**, které nejdou nad rámec polské či české právní úpravy. Jednotlivé zákony prodělaly vzhledem k době jejich vzniku (zejm. ústava) **větší množství novelizací**.

V rámci hodnocení koordinačních mechanismů je třeba odlišit na jedné straně **meziresortní koordinaci**, která **není příliš rozvinutá** a na straně druhé koordinační mechanismy mezi spolkovou a zemskou úrovní, jež jsou významnější. Celkově **rozdrobený výkon státní správy a resortismus** částečně zlepšuje **kultura neformální politické koordinace**, díky čemuž je i **strategické plánování** hodnoceno o něco příznivěji (Egger-Peitler & Höllerer, Thijs & Hammerschmid, 2018). V tomto smyslu mají důležitou formální (i neformální roli) spolkový kancléř a Úřad kancléřství, vicekancléř, jehož role má ústavní charakter a dále ministr financí, případně v rámci své působnosti i další ministři. Co se poradních orgánů týče, vládní poradní orgány vznikají pouze na základě zákona, zatímco ministerské poradní orgány vznikají na základě rozhodnutí ministerstva a meziministerské rady mohou vznikat po jejich shodě.

**Územní samospráva** funguje již od úrovně spolkových zemí, přičemž **vykonává ty kompetence, které nejsou zákonem vyhrazeny spolkovému státu** a jsou vykonávány v samostatné působnosti. Mimo to může spolková vláda přenášet na spolkové země výkon kompetencí státu v **přenesené působnosti**. Problémem zůstává, že řada kompetencí i u průřezových oblastí je vykonávána, zajišťována a regulována na obou úrovních. Nicméně ve vztahu stát – spolkové země jsou zakotveny určité koordinační mechanismy jak na personální úrovni (zemský rada je odpovědný ministři a zemský hejtman je odpovědný spolkové vládě), tak i v rámci možností obecné kontroly a dohledu, zejména ve výkonu přenesené působnosti.

## 3.7 Estonsko

### 3.7.1 Hlavní právní úpravy

Estonská právní úprava řízení veřejné správy je rozdělena mezi relativně malý počet zákonů (Ústava Estonské republiky, zákon o vládě a jednací řád vlády). Základní dělba moci a vztahy a postavení hlavních aktérů jsou ukotveny v **Ústavě** (ústavní zákon RT 1992, 26, 349), a to i včetně postavení samospráv. Postavení vlády jejích jednotlivých členů upravuje **zákon o vládě Estonské republiky** (zákon RT I 1995, 94, 1628), počet a zaměření ministerstev je definováno přímo v tomto zákonu, jakož i postavení hlavních aktérů včetně krajských hejtmanů a postavení poradních orgánů. Specifickou úlohu ve vztahu ke státní správě má Ministerstvo vnitra a Ministerstvo pro regionální rozvoj. Otázky fungování vlády, formování poradních orgánů vlády, jakož i základní principy koordinace upravuje **Jednací řád vlády** (Nařízení RT I, 19. 01. 2011, 4). Otázky státní služby pak blíže upravuje **zákon o státní službě** (zákon RT I, 06. 07. 2012, 1).

#### 3.7.1.1 Ústava Estonské republiky

Ústava Estonska je rozdělena do 15 kapitol, které upravují základní principy státu, lidská práva a svobody, postavení lidu, parlament, prezidenta, vládu, tvorbu zákonů, finance a státní rozpočet, mezinárodní vztahy, obranu státu, ústavní soud, soudnictví, místní samosprávu a možnosti změny Ústavy. Estonská ústava je poměrně rigidní, změny některých částí jsou podmíněny schválením v referendu, jinak je iniciace změn podmíněna buď schválením referendem, nebo dvojím schválením parlamentu (během dvou po sobě jdoucích období), a to třípětinovou většinou. I díky tomu prodělala Ústava Estonska od roku 1992 pouze 4 změny.



### **3.7.1.2 Zákon o vládě Estonské republiky**

Zákon o vládě definuje **počet a zaměření jednotlivých ministerstev** s tím, že je možné jmenovat i dva ministry bez portfolia, zákon výslovně stanoví, že vláda nemůže mít víc jak 15 členů. Agendu pro ministry bez portfeje určuje předseda vlády svým nařízením a náklady těchto ministrů jsou hrazeny z výdajů Úřadu vlády. Tento zákon dále **upravuje postavení premiéra a jednotlivých ministrů, možnosti zastoupení premiéra a ministrů**, s tím že tento zákon doplňuje ve vztahu k ministrům dále zákon o státní službě (zákon RT I, 06. 07. 2012, 1). Zákon o vládě Estonské republiky rovněž částečně upravuje i **jednací řád fungování vlády** (resp. supluje do značné míry jednací řád, ačkoliv vláda má samostatný jednací řád ve formě podzákonné normy). Vláda je dle zákona chápána jako kolegiální orgán, nicméně jednotliví ministři jsou odpovědní nejenom premiérovi, ale i sněmovně. Zákon se rovněž částečně věnuje otázkám sporů mezi jednotlivými složkami výkonné moci. V neposlední řadě zákon upravuje tvorbu poradních orgánů vlády, jmenování kandidátů na pozice v evropských institucích zákon byl předmětem 13 novel (z nichž 7 je účinných) a 18 prováděcích aktů (nařízení vlády).

## **3.7.2 Role jednotlivých aktéru a jejich právní úprava**

### **3.7.2.1 Struktura ústředních orgánů výkonné moci**

Estonsko je **parlamentní republikou**, ve které zákonodárnou moc reprezentuje jednokomorový parlament. Ačkoliv formálně dle Ústavy Estonské republiky je hlavou státu prezident, jeho pravomoci jsou omezené a nejvyšším orgánem moci výkonné je vláda. Vládu **tvoří premiér a členové vlády, kteří jsou v čele jednotlivých ministerstev nebo působí při Úřadu vlády**. V širším pojetí lze k nim zařadit i tzv. **výkonné agentury a inspektoráty**, které jsou orgány státní správy stanovené zákonem (zákon o vládě, čl. 70-74), jenž působí v oblasti státní správy daného ministerstva a poradní rady a inspektoráty. Všechny veřejné organizace (vyjma obecních, resp. městských samospráv) jsou skrze systém podřízenosti odpovědné konkrétním ministerstvům a jejich případná komunikace s vládou probíhá skrz mateřská oddělení (ministerstev). Přesto trpí ústřední státní správa v Estonsku podobně jako v řadě jiných zemí problémy souvisejícími s resortismem a slabými koordinačními mechanismy viz Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia (Pesti & Randma-Liiv, Thijs & Hammerschmid, 2018), kterými je v omezené míře obdařen Úřad vlády a Ministerstvo financí a částečně i Ministerstvo vnitra a Ministerstvo hospodářství.

### **3.7.2.2 Postavení vlády v systému veřejné správy**

Vláda je dle Ústavy Estonské republiky (viz kapitola VI) vrcholným orgánem výkonné moci. Vláda jako celek ale i jednotliví ministři jsou relativně nezávislí a v rámci svých pravomocí se zodpovídají

jednokomorové sněmovně. Podobně jako na Slovensku či Slovinsku, lze u ministrů najít dvojí odpovědnost, ministři jsou odpovědni sněmovně společně jako celek (viz § 92 Ústavy), zároveň mají individuální odpovědnost (viz §97 Ústavy, sněmovna může vyslovit nedůvěru jednotlivým ministrům). Vláda se považuje za ustavenou, získá-li jako celek důvěru. Vláda jako celek řídí státní správu prostřednictvím ministrů a rozhoduje **kompetenční spory mezi jednotlivými složkami vlády** (viz zákon o vládě, §101). Vláda podle ústavy provádí domácí i zahraniční politiku, **řídí a koordinuje práci vládních agentur**, předkládá sněmovně návrhy zákonů a mezinárodních smluv, vydává nařízení a směrnice na základě zákonů a plní další povinnosti na základě Ústavy a zákonů. Vláda může ve své kompetenci nařízením vytvářet poradní orgány vlády, tzv. vládní výbory. V jejich čele je zpravidla ministr nebo státní tajemník.

Vláda jmenuje státní tajemníky, kteří jsou nejvyššími nepolitickými státními úředníky na ministerstvech. Jejich mandát je na dobu určitou, která však není shodná s mandátem vlády. Státní tajemníci mají důležitou úlohu při řešení sporů mezi ministerstvy. Pokud není dosažena shoda mezi resorty na nižší úrovni, řeší tyto spory státní tajemníci jednotlivých ministerstev, teprve poté jsou projednávány ministry, případně vládou.

### **3.7.2.3 Postavení ministrů a ministerstev**

Dle Ústavy Estonské republiky (článek 94) jsou ministerstva ustavena zákonem pro správu různých oblastí vlády. Ministr, který je v čele ministerstva vydává nařízení a (správní) vyhlášky pro provádění zákonů a vykonává další úkoly, které jsou mu svěřeny. Prezident může na návrh premiéra jmenovat až 2 ministry bez portfeje. Seznam ministrů je stanoven zákonem o vládě (článek 3). Dle článku 4 tohoto zákona prezident může na návrh premiéra jmenovat **ministra, který řídí dvě ministerstva**. Na druhou stranu jsou **ministerstva, v jejichž čele stojí dva ministři**. Jedná se o Ministerstvo vnitra (v jehož čele stojí ministr vnitra a ministr pro regionální záležitosti) a Ministerstvo hospodářství a komunikací (v čele s ministrem hospodářství a infrastruktury a ministr zahraničního obchodu a informačních technologií) a Ministerstvo financí (s ministry veřejné správy a ministrem financí). Počet a struktura ministerstev je také dána tímto zákonem. Dle článku 45 jsou pro organizaci vládních oblastí vytvořena tato ministerstva: Ministerstvo školství a výzkumu, Ministerstvo obrany, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo kultury, Ministerstvo hospodářství a komunikací, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo sociálních věcí, Ministerstvo zahraničí. Oblast činnosti těchto ministerstev je dána rovněž zákonem (články 57–69). V současnosti je tedy 15 ministrů (včetně premiéra) na 11 ministerstev.

Ministry je možné chápat ve dvou pojetích, a to jakožto jedno-osobový monokratický orgán státu a jako člena kolegiálního orgánu vlády. Z toho vyplývá i dvojí odpovědnost na základě **Ústavy ER** (§97), kdy ministři jsou odpovědni sněmovně kolegiálně za aktivity vlády a jednotlivě odpovědni za plnění individuálních úkolů v rámci svojí kompetence.

V případech stanovených zákonem lze do struktur ministerstev zahrnout kromě útvarů i další strukturální celky. Mimo poradních orgánů vlády mohou vytvářet poradní orgány ve své kompetenci příslušní ministři (**poradní výbory a poradní rady**). Ministerstva se obecně člení na odbory, divize a kanceláře, přičemž strukturu ministerstva upravuje statut vydaný ministrem.

#### **3.7.2.4 Postavení premiéra a vicepremiéra**

Postavení premiéra lze hodnotit jako **středně silné**. Premiér zastupuje a předsedá vládě. Navrhuje ministry a jmenuje dva ministry, kteří mají právo ho **zastupovat během jeho nepřítomnosti**, přičemž postup a rozsah nahrazování stanoví premiér (viz § 93 Ústavy). Dle zákona o vládě (článek 17) premiér schvaluje usnesením čas a program zasedání vlády a má právo přidávat ke schválenému pořadu jednání doplňkové body. Dle článku 36 zákona o vládě také mj. zastupuje vládu a řídí její činnost, předsedá zasedáním vlády, podepisuje vládní legislativu a může požadovat od ministra vysvětlení týkající se jeho činnosti. Podobně jako v ČR může navrhnout prezidentovi změny členství ve vládě. Dále zastupuje vládu před soudem nebo pověří jinou osobu, řídí formování postojů Estonska pro zasedání Evropské rady a zastupuje Estonsko na zasedání Evropské rady a zasedání Rady na úrovni hlav států a předsedů vlád Evropské unie. Premiér rovněž jmenuje státního tajemníka, který je vedoucím Úřadu vlády.

#### **3.7.2.5 Vztah k územní samosprávě**

Místní územní samospráva je zakotvena v 15. kapitole Ústavy. Estonsko je relativně **centralizovanou zemí**, ve které se výkon veřejných služeb dělí mezi centrální správu a obce, s tím, že podobně jako v dalších zemích je v Estonsku uplatňován smíšený model. Po **reformě z roku 2017** je v Estonsku 79 obcí, které se dělí na venkovské obce a města. Estonsko se dále administrativně se dále člení na 15 krajů/okresů, přičemž tyto kraje nemají samosprávnou funkci a vykonávají jen státní správu. Vytvoření samosprávných regionů a federálního Estonska Ústava neumožňuje (viz § 155 Ústavy). Povinnosti lze podobně jako v jiných sledovaných zemích ukládat obecnímu úřadu pouze na základě zákona nebo po dohodě s obecním úřadem. Prostředky na úhradu výdajů souvisejících s povinnostmi státní správy, které jsou zákonem uloženy místnímu úřadu, jsou poskytovány ze státního rozpočtu. Dohodou se státními orgány může být místní samospráva rovněž zmocněna zajišťování státní správy a služeb.

Vztah centrální správy a územní samosprávy vychází ze zákona o organizaci územní správy (RT I 1993, 37, 558). Samospráva je v rámci samostatné působnosti nezávislá, ale stát může na základě zákona nebo dohody přenášet na samosprávu další úkoly a agendy. Některé úkoly např. sociální péče je sdílenou agendou. Orgány územních samosprávných celků, ale nemohou přenášet své funkce, působnost ani finanční prostředky na orgány státní správy. Vzhledem ke skutečnosti, že v Estonsku je jednostupňová územní samospráva, mají obce zákonodárnou iniciativu, podobně jako krajská zastupitelstva v ČR.

V otázkách dozoru a kontroly hraje důležitou roli hejtman kraje, který vykonává dohled nad činností obecního úřadu z hlediska zákonných postupů, mimo něj dozor nad souladem obecních nařízení se zákony a Ústavou vykonává kancléř spravedlnosti (nezávislý úřad, který obecně kontroluje soulad norem a vykonává i funkci ombudsmana). Krom výše uvedených vykonává i obecní administrativa dozorčí kontrolu nad účelností a legálností obecních nařízení, s tím že má možnost vydat pokyn k odstranění nedostatků, pozastavení účinnosti nebo i zrušení právního nástroje obce. Národní kontrolní úřad kontroluje činnost místního úřadu podle zákona o Národním kontrolním úřadu. Koordinační mechanismy mezi centrální státní správou a samosprávami byly historicky hodnoceny jako slabé (OECD Public Governance Reviews: Estonia: Towards A Single Government Approach, 2011), ale jisté zlepšení přinesly výše zmíněné **reformy** směrem k větší **centralizaci** na straně jedné (snížení počtu obcí, oslabení okresů ve prospěch ministerstev) a **posílení obcí** na straně druhé (přenesení původních pravomocí okresů na obce).

### 3.7.3 Koordinační mechanismy

Organizaci ústřední vlády upravuje zákon o vládě republiky (resp. zákon RT I, 06. 07. 2012, 1) v původním znění přijatý v roce 1995. Pokud jde o horizontální koordinaci, Estonsko provozuje **segmentovaný správní systém**, kde odpovědnost za veřejné politiky a programy nesou primárně jednotlivá ministerstva. Přesto je možné nalézt **určité mechanismy horizontální koordinace**, které byly zabudovány do systému (např. **konzultace návrhů předpisů, otázky EU**). Tyto mechanismy jsou většinou založeny na spolupráci **síťového typu**. (Sarapuu, 2011, str. 54-73). Evropské otázky mají v rámci koordinačních mechanismů specifické místo a na rozdíl od běžných norem, tyto jsou před posouzením vládou projednávány koordinační radou pro otázky EU, která má mezi poradními orgány vlády výsadní postavení (viz jednací řád vlády a statut koordinační rady pro EU).

Významné kompetence v rámci útvarů koordinačního charakteru jsou soustředěny u **Úřadu vlády**, který zajišťuje a monitoruje plnění vládních strategií. **Ministerstvo financí** má určité kompetence v oblasti střednědobých finančních rámců a v otázkách státní služby (vyjma otázky seniorních

úředníků, které má na starosti Úřad vlády). **Ministerstvo spravedlnosti** dohlíží na proces RIA a otázku kvality právních norem obecně. **Ministerstvo hospodářství** má zase koordinační roli v oblasti informačních systémů a digitalizace státní správy. **Ministerstvo vnitra** má dále koordinační úlohu ve vztahu mezi vládou a územními samosprávnými celky a v otázkách krizového řízení. Důležitým prvkem koordinace v rámci meziresortního připomínkového řízení jsou **státní tajemníci ministerstev**, kteří do řízení v případě nevypořádaných připomínek vstupují ještě před tím, než se těmto sporům věnují ministři nebo vláda.

Avšak i centrální koordinační jednotky, jakými jsou Úřad vlády či Ministerstvo financí jsou vybaveny omezenými pravomocemi a zdroji a kvalita **koordinačních mechanismů je hodnocena jako spíše slabá** (Pesti & Randma-Liiv, Thijs & Hammerschmid, 2018). Ministerstva v zásadě dominují ve svých oblastech politiky, což se projevovalo i u proběhlých reforem veřejné správy, které byly prováděny spíše ad hoc z iniciativy ministerstev a postrádaly centrální vedení (Savi & Randma-Liiv, 2016).

### 3.7.4 Celkové hodnocení právní úpravy řízení veřejné správy v Estonsku

Právní úpravu řízení veřejné správy je soustředěnou mezi **relativně ucelený počet zákonných norem** (základ dělby moci je konsolidován v rámci Ústavy, kompetence jednotlivých ministrů a ministerstev v rámci zákona o vládě Estonské republiky, postavení úředníků v zákoně o státní službě, fungování vlády a jejích poradních orgánů v rámci Jednacího řádu vlády a vztah k územní samosprávě v zákoně o organizaci místní samosprávy). V rámci těchto zákonů lze nalézt **dílčí koordinační mechanismy**, které nejdou vyjma evropských záležitostí nad rámec české či polské právní úpravy. Jednotlivé zákony prodělaly vzhledem k době jejich vzniku pouze **malé množství novelizací**.

V rámci hodnocení koordinačních mechanismů existují určité **mechanismy horizontální koordinace**, které jsou soustředěny u Úřadu vlády a několika ministerstev (Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo hospodářství). Výkon státní správy je spíše centralizován, avšak stejně jako země s více rozdrobeným výkonem státní správy, potýká se i Estonsko s **resortismem** zejména z důvodu toho, že **prvků koordinačních mechanismů je příliš mnoho** a jednotlivé úřady mají pouze dílčí kompetence. Úřad vlády a Ministerstvo financí, které mají nejvíce pravomocí v této oblasti, avšak sledují jiné cíle. Víceleté finanční rámce, které jsou předpokladem strategického plánování, jsou pouze okrajově provázány se státním rozpočtem. Přesto je strategické plánování mírně nad průměrem EU (Pesti & Randma-Liiv, Thijs & Hammerschmid, 2018).



**Územní samospráva** je v porovnání s ČR od ústřední státní správy více oddělena. Obce vykonávají vlastní kompetence, ale některé kompetence jsou sdílené. Stát může na obce přenášet výkon státní správy pouze na základě zákona nebo dohody. Na rozdíl od ČR je územní samospráva díky reformě samospráv z roku 2017 pouze jednostupňová. Výkon správy v území je z důvodu oslabení kompetencí krajů/okresů a jejich rozdělení mezi ministerstva (státní správa) a nově zvětšené obce (samospráva) relativně **centralizován**. Obce mají i kvůli zrušení regionální samosprávy zákonodárnou kompetenci a jsou skrz složitý systém dozoru a kontroly propojeny s centrální správou, která vykonává dozor a kontrolu zejména prostřednictvím krajských hejtmanů a ministerstvo spravedlnosti (z hlediska zákonnosti).

## Závěr

Legislativní úprava sledovaných aspektů řízení veřejné správy je ve vybraných zemích s kontinentálním právním systémem, pevně daným počtem ministerstev (s možností ministra bez portfeje) a určitou formální úpravou spolupráce mezi ministerstvy **značně odlišná**. V následujících odstavcích jsou představeny hlavní rozdíly a hlavní směry reforem veřejné správy.

### *Forma právní úpravy a roztříštěnost legislativy*

Ve většině sledovaných zemí je těžiště úpravy na úrovni zákonů (v Polsku – zákon o oborech státní správy; v Maďarsku – zákon o státní správě, zákon o povinnostech a působnosti členů vlády; na Slovensku – kompetenční zákon, ve Slovinsku – zákon o státní správě, v Rakousku kompetenční zákon a v Estonsku zákon o vládě Slovinské republiky), s tím, že v Maďarsku je posun směrem k ústavní úpravě, kdy je velký počet kompetencí vlády upraven přímo v Ústavě Maďarské republiky, naproti tomu na Slovensku je naopak značná část kompetencí zejm. premiéra upravena na úrovni jednacího řádu vlády. V rámci sledovaných úprav lze nalézt starší normy (např. rakouský kompetenční zákon z r. 1986) s menším počtem změn a novější normy s větším počtem novel (polský zákon o radě ministrů, 1997). Polská právní úprava je oproti jiným sledovaným úpravám řízení státu celkově značně roztříštěná (Ústava PR, zákon o radě ministrů, zákon o vojvodech a státní správě ve vojvodstvích, zákon o oborech státní správy a jednací řád vlády) a je doplněná značným množstvím novel a prováděcích aktů. V ostatních sledovaných zemích je právní úprava soustředěna mezi menším počtem právních norem, přičemž slovenská právní úprava řízení veřejné správy je velmi podobná právní úpravě ČR. Z důvodů právní jistoty se jeví jako vhodnější, pokud je většina kompetencí zakotvena na úrovni zákonů.

### *Mechanismy horizontální koordinace – centralizace řízení versus kultura koordinačních mechanismů*

Ve všech sledovaných zemích **nalezneme určité mechanismy horizontální koordinace**, ovšem tyto **existují zejména de iure** a jsou **hodnoceny spíše jako slabé**, a to zejména v Polsku, na Slovensku, v Rakousku či Estonsku (viz hodnotící zpráva Public administration characteristics and performance in EU28, 2017). Naopak **v Maďarsku, Estonsku a zejm. na Slovinsku jsou tyto mechanismy hodnoceny lépe**. V Rakousku pak fungují mechanismy neformální koordinace, které absenci formálních mechanismů částečně nahrazují, ovšem tyto nelze chápat jako inspirační vzory.

Celkově je možné mezi sledovanými zeměmi najít tři hlavní směry, kterými se řízení státu ve sledovaných zemích ubírá, jsou to **posilování pravomocí premiéra** (Maďarsko, Polsko) na straně jedné, případně posilování **koordinační role centra vlády** (částečně Maďarsko, Slovensko,

Estonsko) nebo **rozvoj kultury koordinačních mechanismů** (Slovinsko) aniž by byly výrazně posilovány pravomoci jednotlivých aktérů.

#### *Centralizace řízení*

V rámci maďarského příkladu kladné hodnocení meziresortní koordinace vyplývá jak z celkově centralistického pojetí vlády a silného postavení premiéra, tak i z koordinační role centra vládnutí. Premiér má silné postavení a může zřizovat poradní orgány vlády (např. ministerský komisař) na základě normativního pokynu. V Maďarsku je v této souvislosti dobře hodnocena činnost Úřadu vlády, který je oddělen od Kabinetu předsedy vlády má charakter ministerstva a má důležitou úlohu v rámci organizace a koordinace činnosti vlády skrze výbor stálých tajemníků. Dále jsou zakotveny silné mechanismy sladování činnosti ministerstev s vládou a monitoring činnosti vlády a vládních agentur ze strany předsedy vlády, resp. ministerstev vůči jim podřízeným orgánům.

#### *Posilování centra vládnutí*

Centrum vládnutí se nemusí vztahovat jen k úřadu vlády a jeho koordinační úloze, ale lze jej chápat i v širším pojetí. Podobně jako v Maďarsku (popsáno viz výše) i Úřad předsedy vlády v Polsku<sup>18</sup>, či Úřad vlády na Slovensku disponuje de iure rovněž určitými úlohami v oblasti koordinace, ovšem jejich existence v právním řádu neznamena faktické naplňování. Slovenský Úřad vlády má výslovně postavení ústředního orgánu státní správy a koordinuje přípravu zásadních opatření k zajištění hospodářské a sociální politiky SR, ovšem tato koordinace má spíše formální charakter. Mimo to byla při Úřadu vlády SR do roku 2021 implementační jednotka, která byla následně podřazena pod Ministerstvo financí. Tato jednotka se podílela na hodnocení efektivního výkonu veřejné správy z hlediska výdajů. Na Slovensku může dále velký počet poradních orgánů ústředních orgánů státní správy (rady vlády, kolegia, ministerské rady) v konečném důsledku komplikovat řízení. Mimo to se Slovensko podobně jako ČR potýká s dlouhodobě zakořeněným resortismem. Slovensko však nelze s ohledem na celkově špatné hodnocení jak meziresortní koordinace, tak i strategického řízení brát za vhodný příklad. Zajímavou možností je v oblasti poradních orgánů vlády jejich stanovení jen na základě zákona, jak tomu je např. v Rakousku, což přispívá ke stabilitě a omezení počtu těchto poradních orgánů.

#### *Kultura koordinačních mechanismů*

Zajímavým příkladem je Slovinsko, u kterého jsou mechanismy horizontální koordinace mezi ministerstvy hodnoceny nejlépe. Tyto mechanismy jsou ukotveny v zákonech (zákon o státní správě) a reálně fungují (dle hodnotících zpráv EK k veřejné správě 2017, 2020). Ministerstva musí při přípravě zákonů a nařízení spolupracovat, pokud zákon stanoví, že rozhodnutí jsou přijímána po



dohodě ministerstev, tak v případě rozporů zasahuje vláda. Slovinská ministerstva jsou relativně malá a nejsou tak silná, tudíž se zde nerozvinul tak silný resortismus jako v jiných zemích. Funkce vládní koordinace jsou rozděleny mezi vládu, Ministerstvo financí a Ministerstvo veřejné správy, které má specifickou úlohu v koordinaci výkonu veřejné správy. V oblasti koordinace činností může předseda vlády vytvářet strategické rady, ministerstva mohou doplňkově vytvářet meziministerské rady. Předseda vlády může pověřit ministra vedením dvou ministerstev případně koordinací činnosti více ministerstev v rámci průřezových agend.

#### *Vztah stát – územní samospráva*

Ve vztahu k územní samosprávě je státní správa zejm. **v porovnání s ČR ve sledovaných zemích více oddělena**. V Polsku na úrovni powiatu či vojvodství převládají úkoly státní správy, podobně jako v Maďarsku či na Slovensku na úrovni okresů (resp. krajů) nebo v Estonsku na úrovni okresů/krajů, přičemž obce mohou podobně jako v ČR vykonávat úkoly v přenesené působnosti. Na Slovensku na základě tzv. reformy ESO fungují okresní úřady, které mají působnost na území celých krajů. Řídící role ministerstev ve vztahu k územní státní správě je zejména v Polsku poměrně silná, v otázkách územní veřejné správy má na Slovensku v Maďarsku či Estonsku de iure určitou řídicí roli podobně jako v ČR Ministerstvo vnitra a v otázkách odborného výkonu věcně příslušná ministerstva, avšak mechanismy vertikální koordinace jsou zde poměrně slabé. Ve Slovinsku mají sice ministerstva ve vztahu k obcím, které v přenesené působnosti vykonávají státní správu, silné pravomoci v otázkách kontroly a dozoru, ovšem z důvodů složitého výkonu státní správy skrze dekoncentrovaná pracoviště státní správy (na úrovni obcí), je koordinace této správy obtížná. Zajímavým prvkem, který se snaží tento problém překonávat, jsou však tzv. **koordinační rady**, které koordinují výkon státní správy na sub-regionální úrovni.

#### *Doporučení pro ČR*

Z hlediska České republiky a hledání **vhodných inspiračních vzorů** lze rozdělit do dvou rovin. Ačkoliv nelze považovat zahraniční právní úpravy za přenositelné, lze nalézt předpisy, které v souvislosti s proběhlými reformami veřejné správy obsahují více prvků, které je vhodné sledovat jako celek a pak normy, které obsahují některé dílčí prvky, které by mohly být pro řízení státu a potenciální novelu kompetenčního zákona obohacující. Do první skupiny lze zařadit jakožto vhodné pro další zkoumání zejména maďarskou úpravu zejména **zákon o státní správě (zákon 2018 CXXV) a vládní nařízení o povinnostech a působnosti členů vlády (zákon 94/2018.V. 22)**, jakož i **slovenského kompetenčního zákona (zákon č. 575/2001, o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy)** a v **neposlední řadě Slovinského zákona o státní správě (zákon č. 52/02 ve znění pozdějších předpisů)**, které ukotvují určité **koordinační mechanismy**

a instituty (viz výše), jež by mohly teoreticky napomáhat **strategické koordinaci a posílit roli vládního centra** (Centre of Government), k čemuž vyzývá v rámci svých hodnocení v jednotlivých zemích i OECD (v ČR rámci v právě probíhající Public Governance Review). Ačkoliv formální existence těchto mechanismů nemusí znamenat jejich reálné naplňování, jak upozorňuje u jednotlivých zemí hodnotící studie Evropské komise (Public administration characteristics and performance in EU28, 2017). Na rozdíl od posilování postavení jednotlivých aktérů (ústavních činitelů), které by vyžadovalo změnu na úrovni ústavního zákona, posilování koordinační role centra vládnutí (Centre of Government) či zakotvení koordinačních mechanismů do kompetenčního zákona lze považovat za potenciálně konformnější řešení.

Druhou skupinou jsou normy, které obsahují dílčí prvky, které by mohly být obohacující pro českou veřejnou správu. Ve většině sledovaných zemí má hlavní funkci v oblasti koordinace výkonu veřejné správy Ministerstvo vnitra, ale např. ve Slovinsku funguje **samostatné Ministerstvo pro veřejnou správu**, které má působnost jak ve vztahu k nižším úrovním veřejné správy, tak i ve vztahu k ostatním ministerstvům. Takové řešení by však v ČR vyžadovalo změnu kompetenčního zákona a dalších zákonů. Dalším zajímavým prvkem je možnost **rozšíření role státních tajemníků**, jak vyplývá z estonské právní úpravy. Státní tajemníci nemusejí mít výhradně roli v oblasti státní služby, ale mohou mít i koordinační roli ve věcných otázkách a vstupují do meziresortního připomínkového řízení v případě, že ministerstva nenaleznou shodu, před tím, než by se touto otázkou zabývali přímo ministři.

Dalšími zajímavými prvky ve sledovaných zahraničních právních úpravách je postavení premiéra a ministrů. Co se týče premiéra, možnou konkretizací **posilování funkce premiéra** je jednak jeho postavení v rámci vlády, kdy premiér může mít při rovnosti hlasů hlas rozhodující, jako je tomu např. v Estonsku. Pomineme-li možnost direktivního řízení ministrů skrze určování vládní politiky (viz maďarská právní úprava), podrobným určením agendy ministrů skrze nařízení (polská práv. úprava), nebo závaznými úkoly (slovinská práv. úprava).

Tento materiál vznikl v rámci realizace opatření 2.1.1 koncepce Klientsky orientovaná VS 2030 jako analýza možných zahraničních vzorů v rámci podpory specifického cíle posilování řídicích a koordinačních mechanismů. Ze zahraniční praxe je patrné, že v rámci reformy veřejné správy nelze dlouhodobě přešlapovat na místě a jsou patrné tři hlavní směry reformy, kterými jsou centralizace řízení a posilování postavení premiéra, posilování koordinační role centra vládnutí a rozvoj kultury koordinačních mechanismů. Uvedené směry je třeba chápat v kontextu celkové správní kultury a fungování právního státu. Cílem případné komplexní změny kompetenčního zákona je taková změna, která skloubí funkčnost na straně jedné a demokratický přístup na straně druhé.

## Seznam literatury a použitých zdrojů

Analýza řízení veřejné správy ve vybraných zemích EU a světa. (2021). Mvcr.cz: Mezinárodní organizace a veřejná správa. Retrieved February 9, 2023, from <https://www.mvcr.cz/clanek/analyza-rizeni-verejne-spravy-ve-vybranych-zemich-eu-a-sveta.aspx>

Banaszak, B. (2017). Prawo konstytucyjne (8th edition). C.H.Beck.

Egger-Peitler, I., & Höllerer, M. A., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Austria. Directorate-General for Structural Reform Support (European Commission), ICF, Publications Office.

Godlewska, M. (2018). Impact of formal institutions on the development of public-private partnership in Poland. In *Współczesna Gospodarka* (9/2018, pp. 57-74). Uniwersytet Gdański. <https://doi.org/https://doi.org/10.26881/wg.2018.2.05>

Hajnals, G., Kádár, K., & Kovác, É., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Kamiński, A. Z. (Ed.). (2008). Administracja publiczna we współczesnym państwie. In J. Czaputowicz, *Administracja publiczna: Wyzwania w dobie integracji europejskiej* (pp. 48-64). Wydawnictwo Naukowe PWN.

Mazur, S., Możdżeń, M., & Oramus, M., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Poland. Directorate-General for Structural Reform Support (European Commission), ICF, Publications Office.

Moretti, C., Mackie, I., & Stimpson, A. (2021). Public administrations in the EU Member States 2020 overview. Directorate-General for Structural Reform Support (European Commission), ICF, Publications Office.

Nemec, J., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Novotný, V., Klíma, K., Králiková, K., & Dudor, L. (2017). *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika)*. Leges.

OECD Public Governance Reviews: Estonia: Towards A Single Government Approach. (2011). OECD.

Palaric, E., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (2018). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office.

Poland - Fiscal Powers. (2018). European Committee of the Regions. Retrieved February 6, 2023, from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-Fiscal-Powers.aspx>

Sarapuu, K. (2011). POST-COMMUNIST DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE STRUCTURE IN ESTONIA: FROM FRAGMENTATION TO SEGMENTATION.

In *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (pp. 57-73).

Savi, R., & Randma-Liiv, T. (Eds.). (2016). Public administration reform in Estonia: the abundance of piecemeal initiatives. In G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes, *Public administration reforms in Europe: The view from the top* (pp. 85–95). Edward Elgar.

<https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781783475407.00015>

Schiller, C., & Hellmann, T. (2021). Sustainable Governance Indicators: SGI codebook.

<https://www.sgi-network.org/>. Retrieved February 1, 2023, from [https://www.sgi-network.org/docs/2022/basics/SGI2022\\_Codebook.pdf](https://www.sgi-network.org/docs/2022/basics/SGI2022_Codebook.pdf)

Špaček, D., & Nemeč, J., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic. Publications Office of the European Union.

Thijs, N., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Introduction. Directorate-General for Structural Reform Support (European Commission) , ICF, Publications Office.

Virant, G., & Rakar, I., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Slovenia. EUROPEAN COMMISSION Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Zybała, A. (2017). Public administration reforms in Poland. In J. Nemeč & D. Špaček, *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region* (pp. 85-116). Masaryk University.

## **Právní předpisy**

### **Polsko**

Ústavní zákon z 2. května 1997

Zákon č. 106/1996, o radě ministrů

Zákon č. 31/2009, o vojvoděch a státní správě vojvodství

Usnesení Rady ministrů č. 190 z roku 2019

### **Maďarsko**

Základní zákon z roku 2011

Zákon 2018 CXXV, o státní správě

Vládní nařízení (zákon) 94/2018. (V. 22.), o povinnostech a působnosti členů vlády

Zákon 2014 XX, o počtu ministerstev,

Zákon 2010 XLIII, o ústředních orgánech státní správy a postavení členů vlády a státních tajemníků

### **Slovensko**

Ústavní zákon č.460/1992 Sb.

Zákon č. 575/2001 Sb. z., o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy

Jednací řád vlády SR schválený usnesením vlády SR, čl. 512 z 13. června 2001

Organizační řád úřadu vlády SR ze dne 29. října 2018

Zákon č. 55/2017 Sb. z., o státní službě

### **Slovinsko**

Zákon č. 52/02 ze dne 14. června 2002, o státní správě ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 4/93 ze dne 1 prosince 1993, o vládě Slovinské republiky

Vyhláška č. 58/03 ze dne 4. března 2003, o vnitřní organizaci, systemizaci a funkcích v orgánech veřejné správy a soudních orgánech

### **Rakousko**

Ústavní zákon č. 1 z roku 1930, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 76/1986, o počtu, okruhu působnosti a zřízení spolkových ministerstev

### **Estonsko**

Estonská ústava z roku 1992, s úpravami do roku 2015

Zákon o vládě republiky, RT I 1995, 94, 1628