

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies / Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá

URL of the journal / URL časopisu: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Author(s) / Autor(i): Petr Rožňák - Karel Kubečka
Article / Článok: Činnosť verejnej správy Českej republiky hodnotená metódou analýzy rizika / Public Administration Activities of the Czech republic Evaluated by the Risk Analysis Method
Publisher / Vydavateľ: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica
DOI: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.3.117-144>

Recommended form for quotation of the article / Odporúčaná forma citácie článku:

ROŽŇÁK, P. – KUBEČKA, K. 2018. Činnosť verejnej správy Českej republiky hodnotená metódou analýzy rizika. In *Politické vedy*. [online]. Vol. 21, No. 3, 2018. ISSN 1335 – 2741, pp. 117-144. Available at: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.3.117-144>

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu *Politické vedy*. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY HODNOCENA METODOU ANALÝZY RIZIKA

PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES OF THE CZECH REPUBLIC EVALUATED BY THE RISK ANALYSIS METHOD

Petr Rožňák – Karel Kubečka*

ABSTRACT

This paper deals with the activities of the public administration of the Czech Republic. It appeared recently, that the responsible persons were held accountable for wrong decisions, both of technical and political nature. In some cases, these decisions were also used against responsible persons at all levels. The aim of our research was to find out how the Risk Analysis can be used to identify and manage risks effectively. It shows an alternative option to use the mathematical model, called SWOT, in the decision-making processes of public authorities. This model can partially eliminate the subjective influences of judges and responsible persons who decide on the final verdict. This research is based on the analysis of the present Czech legal norms and their application in the decisions of the local administration. The results show that the use of the model SWOT can help to avoid wrong decisions of public administration. It can also reveal weak and strong aspects of decision-making processes. As there is a need to decide and take correct actions at all levels of the government, one of the risk analysis methods may be used as a supporting instrument. In this case, SWOT matrix was chosen as a basic and universal method that can be easily applied.

Key words: public administration, management of municipalities, cities and regions, risk analysis, alternative decision-making method, SWOT analysis

* RSDr. Petr Rožňák, CSc. dr.h.c. působí jako odborný asistent na Katedře bezpečnosti a práva, Ambis. – Vysoká škola, Lindnerova 575/1, 180 00 Praha 8 - Libeň, Česká republika, e-mail: petr.roznak@ambis.cz.

doc. Ing. Karel Kubečka, Ph.D., Ing. Paed.-IGIP působí jako docent na Katedře bezpečnosti a práva, Ambis. – Vysoká škola, Lindnerova 575/1, 180 00 Praha 8 - Libeň, Česká republika, e-mail: karel.kubecka@ambis.cz.

DOI: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.3.117-144>

Úvod

Většina teoretických přístupů při posuzování činnosti veřejné a místní samosprávy se spokojuje a nejde za rámec národního a unijního primárního práva. Autoři si jsou plně vědomi skutečnosti, že mechanismus činnosti veřejné a místní správy České republiky je složitým propletením vnitřních i vnějších vertikálních a horizontálních vztahů, kde existuje celá řada třecích ploch i nezanedbatelných rizik a bez právních norem se prostě neobejde. Tento příspěvek do rozpravy o činnosti a výkonu veřejné správy a samosprávy byl rozdělen na dvě relativně samostatné části. V první, jsou předkládány vedle popisu stávajících právních norem a jejich kritické analýzy, pozitivní i negativní vlivy fungování státní a územní samosprávy České republiky. V druhé, jsou využívány k hodnocení slabých a silných stránek státní a územní samosprávy metody analýzy rizika. Je zvolena obecná a jednoduchá SWOT analýza. Tento přístup, o čemž jsou autoři přesvědčeni, otevírá zcela nový zorný úhel pohledu a možnosti složitou problematiku činnosti a způsoby výkonu veřejné správy alespoň částečně sofistikovaným způsobem řešit.

1 Organizace státní správy a územní samosprávy ČR – pojem a struktura místní správy ČR

V první části je v úvodu příspěvku popsána struktura místní správy a samosprávy a organizace jejího fungování

1.1 Samospráva

Tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější větev veřejné správy České republiky, je součástí veřejné moci. Jde o konkurenční správní subjekt vůči jiným nositelům veřejné moci. Tím podporuje dělbu moci ve státě. Zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru a jejímu možnému zneužití. Je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Veřejná správa je vykonávána subjekty odlišnými od státu, avšak státem aprobovanými. Má subjektivní právo, ale i povinnost vykonávat právem svěřenou působnost. Je nezastupitelnou složkou demokracie. Je výrazem práva a schopnosti samosprávných orgánů v rámci své odpovědnosti a v zájmu obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Územní samospráva je spjata s určitým územím. Na jednom území v tomtéž státě může působit více územních samospráv různých stupňů. Tradičním základním stupněm územní samosprávy je *OBEC*. Ve větších městech existuje samospráva na úrovni

městských částí. Nad obcí může působit samospráva na úrovni vyšších samosprávných celků. Zájmová samospráva je spjata s určitou lidskou činností. Zpravidla výdělečnou. Zájmová samospráva je dělena na samosprávu: a) Profesní – s nucenou příslušností určité profese (povinné členství), b) Bez nucené příslušnosti – státem vytvořené veřejnoprávní korporace (hospodářské komory) c) Akademickou – vysokých škol.

Základní prvky samosprávy:

1. Území nebo lidská činnost (obec, exekutorství),
2. Osoby podřazené samosprávě (obyvatelé obce, soudní exekutoři),
3. Právnícké osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů (obec, zastupitelstvo, rada, Exekutorská komora se Sněmem a Prezidiem),
4. Vlastní hospodaření a rozpočet.

Samospráva je schopna zmenšit moc totalitního režimu i demokratického centralismu, proto je nepohodlná všem centralistickým režimům, ať již jsou voleny demokraticky anebo ne. Samospráva je „stav“, kdy občan, který je ve státní správě objektem správy, stává se v samosprávě subjektem správy. V dnešním českém ústavním státě se suverenitou lidu je lid zdrojem veškeré státní moci a veškerých součástí státu, tedy i státní správy. Samospráva disponuje veřejnou mocí, ale na základě státní delegace. Samospráva je zvláštní druh správy, při níž se spravování spravují sami a ne úředníky jmenovanými státem, jak je tomu u státní správy. Samospráva je podřízena zákonu a bezesporu je významným výdobytkem, prvkem českého moderního demokratického státu. Samospráva omezuje centrální státní moc (vertikálně) a je podstatnou náležitostí českého demokratického právního státu. Zrušení české samosprávy je nepřipustné.

1.2 Organizace místní veřejné správy ČR

Správa společnosti postupně přestala být výlučnou záležitostí pouze orgánů státu. Postupně dochází ke stále většímu podílu samosprávy na společenském řízení a rozhodování. To se projevuje zejména na územní úrovni, kde se na státní správě podílejí i samosprávné svazy. Rozlišují se různé systémy organizace místní veřejné správy:

1. kontinentální systém správy v místech,
2. angloamerický systém správy v místech.

V systému *angloamerickém* je místní správa pojímána výlučně jako

samospráva (neexistuje dělení na státní správu a samosprávu). *Kontinentální* systém rozlišuje na místní úrovni státní správu a samosprávu. Systém místní správy v České republice patří do kontinentálního systému a uplatňuje se smíšený model na úrovni obcí a na úrovni krajů s tím, že část územní veřejné správy zabezpečují specializované orgány státní správy. V současné době místní úroveň veřejné správy představují obce jako nejnižší územně samosprávné jednotky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky. Ve smyslu platné právní úpravy zabezpečují obce a kraje vedle své samosprávné funkce i určitou část výkonu státní správy. Tato státní správa je vykonávána v rozsahu, ve kterém byl výkon státní správy na obce a kraje přenesen (přenesená působnost). Právní teorie zastává stanovisko, že na obce a na kraje lze působnost přenést zákonem. Ústavní soud ČR zaujal jiné stanovisko. K přenosu působnosti dochází také na orgány městských částí na základě obecně závazné vyhlášky – Statutu.¹ Obdobně podle zákona o obcích² může statutární město určit statutem městské obvody nebo městské části, jejichž orgány budou vykonávat zcela nebo z části přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony pověřeným obecním úřadům. Z těchto důvodů se také v činnosti obcí a krajů rozlišuje tzv. samostatná působnost a přenesená působnost, při jejíž realizaci mají orgány obcí a krajů rozdílné postavení. Výkon státní správy obcemi a kraji, který je vymezen zvláštními zákony, doplňují dekoncentrované (specializované) správní úřady na místní úrovni. V současné době je *územní správa* definována jako činnost, kterou tvoří místní samospráva a územní státní správa, kterou vykonávají orgány obecní a krajské samosprávy a orgány místní státní správy. Místní státní správu v České republice tvoří nebo se na ní podílejí:

1. krajské úřady,
2. obecní úřady (orgány obcí),
3. pověřené obecní úřady,
4. obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
5. újezdní úřady vojenských újezdů,
6. specializované územní správní úřady.

¹ Podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 55/2000 připustil Ústavní soud možnost svěřením výkonu státní správy orgánům územní samosprávy prováděcím právním předpisem.

² Právní postavení obcí je upraveno zákonem č. 128/2000Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a postavení krajů zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Hlavní město Praha, které má postavení obce a kraje, je upraveno zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

2 Právní základ pro místní samosprávu České republiky

Původní státněsprávní rozdělení státu – České republiky, dle zákona č. 36/1960 Sb. na: 1. obce, 2. okresy, 3. Praha a 7 státněsprávních krajů. Obce – v obcích působí obecní úřady vybavené různou mírou působnosti v oblasti výkonu přenesené státní správy, matriční úřady, stavební úřady, pověřené úřady, obce s rozšířenou působností. Okresy - v nich neexistuje jeden obecný orgán, ale řada zvláštních státních orgánů. Úřady práce, pozemkové úřady, okresní ředitelství policie, soudy, státní zastupitelství aj. Je 76 okresů v 7 správních krajích a 10 obvodů v Praze. Okresy jsou stálou a tradiční územní jednotkou státu (od r. 1850). V rámci reformy veřejné správy k 31. 12. 2002 byly okresní úřady zrušeny. Toto rozhodnutí je velmi sporné, neboť rozbíjí staletou tradiční organizaci veřejné správy v ČR. Působnost OÚ bylo přeneseno jednak na obce s rozšířenou působností, jednak na kraje. Tímto přenesením určitých působností z okresu na kraje došlo k centralizaci veřejné správy a zhoršení její dostupnosti pro mnoho osob. Tento postup je v rozporu s principem subsidiarity. Praha a 7 státněsprávních krajů – Středočeský se sídlem v Praze, Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích, Západočeský se sídlem v Plzni, Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem, Východočeský se sídlem v Hradci Králové, Jihomoravský se sídlem v Brně a Severomoravský se sídlem v Ostravě. V těchto územních celcích nepůsobí jeden obecný orgán, ale zvláštní státní orgány – soudy, státní zastupitelství, správa policie.

2.1 Aktuální samosprávné rozdělení státu

Dle čl. 99 Ústavy č.1/1993 Sb. se dělí ČR na: 1. obce, 2. vyšší územně samosprávné celky. 3. Regiony soudržnosti § 15 zákona č.248/2000 Sb. Splňující kritéria NUTS II (800 000 – 3 000 000 obyvatel)³. Obce – 6254 - základní územní samosprávné celky. Vyšší územně samosprávné celky – Praha + 13 samosprávných krajů. Středočeský, Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihomoravský, Vysočina, Zlínský, Olomoucký a Moravskoslezský. Evropská unie používá pro účely

³ Pro účely efektivního získávání prostředků z evropských fondů byly na území ČR zřízeny regiony soudržnosti, které se skládají z jednoho či více krajů. Evropská kohezní politika je směřována především do územních celků s počtem obyvatel pohybujícím se mezi 800 tisíci a třemi miliony. Protože české kraje těchto počtů obyvatelstva většinou nedosahují, vznikly regiony soudržnosti *Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Jihozápad, Střední Čechy, Střední Morava a Moravskoslezsko* vedené regionálními radami, do kterých směřuje podpora v rámci cíle Konvergence (tedy pomoc pro méně vyspělé regiony), a *Hlavní město Praha*.

regionální politiky systém regionálního členění NUTS.⁴

Úroveň	Doporučený minimální počet obyvatel	Doporučený maximální počet obyvatel
NUTS I	3 000 000	7 000 000
NUTS II	800 000	3 000 000
NUTS III	150 000	800 000

Česká republika byla historicky tradičně dělena na kraje odpovídající úrovni NUTS III, avšak kvůli vstupu do Evropské unie musela zavést mezi stát a kraje ještě jeden stupeň členění odpovídající úrovni NUTS II: regiony soudržnosti, dle § 15 zákona č.248/2000 Sb. splňující kritéria NUTS II. Právě na úroveň NUTS II je totiž směřována podpora z fondů EU. *Praha* převyšuje ekonomickými ukazateli výrazně ostatní části České republiky, proto z evropských fondů plyne do hlavního města ČR menší objem peněz, než do zbytku českého státu, jelikož Praha má značnou ekonomickou dynamiku a nízkou nezaměstnanost i bez pobídek EU.

2.2 Způsoby výkonu veřejné správy.

Správa českého státu je prováděna jako státní správa ústředními orgány a byrokracií. Tato správa může být vykonávána: a) koncentrovanými úřady, b) dekoncentrovanými úřady. *Dekoncepce vertikální* – úřad plně závislý na centru. *Dekoncepce horizontální* – přenesení části působnosti z jednoho orgánu státní správy na nově zřízený státní orgán na stejné úrovni. *Koncentrované úřady* vykonávají celou působnost v daném odvětví pro celé území státu (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). *Dekoncepované úřady* jsou podřízeny ústřednímu orgánu (Ministerstvo financí a Finanční úřady),

⁴ Pro čerpání z fondů EU byly vytvořeny v České republice tzv. *regiony soudržnosti* - NUTS II. Každý členský stát EU má za sebou samostatný vývoj územněsprávního členění respektujícího přirozené potřeby státní správy a obyvatel. Z toho důvodu existuje v Evropské unii 28 různých systémů správního členění, což omezuje možnosti vzájemného statistického a ekonomického srovnávání regionů pro účely politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS). Pro statistické monitorování a analýzy ekonomické a sociální situace v regionech byla proto v roce 1988 zavedena jednotná nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS). Na jejím základě jsou dle počtu obyvatel definovány tři hlavní úrovně regionálního členění území: NUTS I, NUTS II, NUTS III.

Ministerstvo práce a sociálních věcí – Úřady práce). Dekoncentrované úřady jsou státními orgány plně závislými na centru (finančně i jmenováním do funkcí). *Centralizovaná státní správa* - jediným prvotním normativním právním zdrojem je centrální státní zákonodárna moc.

Mapa č. 1: Regiony soudržnosti v České republice. Vytvořeny dle § 15 zákona č.248/2000 Sb.



Mapa ukazuje skladbu 14 krajů (NUTS III) do 8 regionů soudržnosti (NUTS II).

Správa státu je prováděna jako státní správa ústředními orgány a byrokracií. Tato správa může být vykonávána: a) koncentrovanými úřady, b) dekoncentrovanými úřady. Dekoncentrace vertikální – úřad plně závislý na centru. Dekoncentrace horizontální – přenesení části působnosti z jednoho orgánu státní správy na nově zřízený státní orgán na stejné úrovni. Pro *decentralizovanou státní správu* je *charakteristické*, že tvorba prvotních právních norem je v rukou centrální zákonodárny moci.⁵ Výkon státní správy je však svěřen centralizovaným orgánům státní správy či přenesen na samosprávné veřejnoprávní korporace. Stát se nezbavuje určité části státní správy, ale ponechává její výkon veřejnoprávním korporacím pod svým

⁵ *Decentralizace* má své *statické pojetí*, které zachycuje soudobý stav organizace státní správy v určitém státu a ve srovnání s jiným státem vypovídá o relativní centralizaci či decentralizaci daného státu. V *dynamickém pojetí* je decentralizace neustálý proces změny funkcí a kompetencí v systému státní správy (nebo obecně veřejné správy) ve prospěch nižších útvarů.

dohledem, řízením a financováním. Výhodou zde je, že to státní pokladnu přijde levněji než budování místních orgánů státní správy. V ČR jsou dva druhy působnosti veřejné korporace: 1. vlastní samospráva (v samostatném oboru působnosti vykonává své právo) a 2. přenesená státní správa (v přeneseném působí jako *orgán státní správy*). *Veřejnoprávní korporace* je institucionalizované sdružení osob, které mají společný cíl v realizaci určitého veřejného zájmu. *Korporace* má vlastní právní subjektivitu. Veřejnoprávní korporace je zřízena buď přímo zákonem (profesní komory, kraje) nebo veřejnoprávním rozhodnutím veřejného orgánu (nově vzniklé obce).

2.3 Správní úřad

Správní úřad je orgán veřejné moci, jemuž je zákonem svěřena vymezená působnost v oblasti státní správy. Správní úřady jsou součástí výkonné moci a podléhají vládě, která je metodicky řídí. Správní úřady v České republice jsou na rozdíl od soudů vázány i podzákonými předpisy (vyhláškami a nařízeními).

2.4 Soud, veřejná správa, ombudsman a rozhodčí řízení

Soud je nezávislý státní orgán vykonávající soudní moc. Poskytuje ochranu porušeným nebo ohroženým právům či jiným zákonem chráněným zájmům a pouze on rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Někdy také posuzuje zákonnost aktů orgánů moci výkonné nebo soulad právních předpisů s ústavou, případně rozhoduje o dalších otázkách, které jsou mu svěřeny. Rozhodování soudu se děje prostřednictvím soudců. Jinou než soudní ochranu právům mohou poskytovat orgány veřejné správy či *ombudsman*. Jejich rozhodnutí a opatření jsou však jen dočasná, nebo nevykonatelná. Skutečnou alternativou ke klasickému soudnímu řízení je *rozhodčí řízení*, protože rozhodčí nález rozhodnutí soudu plně nahrazuje.

3 Orgány místní správy v České republice

3.1 Obce

Známa je zásada, že svobodná obec je základem svobodného státu. **Obec** je tradičním základem územní samosprávy. Obec je územním společenstvím občanů, kteří se sami spravují. Obec je veřejnoprávní územní korporace, při realizaci svých pravomocí má povahu veřejného úřadu. V právních vztazích má obec postavení právnické osoby, má právní subjektivitu. Právní subjektivita se

vždy pojí s územní samosprávou jako takovou, nikoliv s jednotlivými orgány. V soukromoprávních jednáních musí vystupovat vždy obec. Charakteristickými znaky obce jsou:

1. *vlastní území* (územní základ obce),
2. *obyvatelstvo obce* (personální základ obce),
3. *soustava orgánů, jimž jedná a uskutečňuje svou vůli*,
4. *vystupování v právních vztazích svým jménem* - právní subjektivita a *právtvorná* – vydávání právních předpisů (právní základ obce),
5. *vlastní majetek a hospodaření* podle vlastního rozpočtu (ekonomický základ obce).

Obcemi jsou ty územní samosprávné celky, které měly statut obce ke dni 12. 11. 2000 – účinnosti zákona o obcích č.128/2000 Sb., a dále obce nově zřízené podle tohoto zákona.

3.2 Města

Tradičně byly obce rozdělovány na *vesnice, městečka (městysy) a města*.⁶ Dnes zákon vytváří zvláštní skupinu obcí - *města*. S pojmem vesnice zákon nepracuje, i když v obecném vnímání jsou to obce, které nemají státu města. Města jsou obce, které byly městy ke dni účinnosti zákona o obcích číslo 128/2000 Sb. Obce, které postavení město získaly během historického vývoje, dnes městy být nemusí. V roce 1954 zákon přiznal působnost městských národních výborů jen krajským městům, v roce 1960 i okresním městům a těm obcím, které určil krajský národní výbor. Novými městy se mohou stát obce, jež mají nejméně 3 000 obyvatel a za město je určí předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu. Návrh předsedovi Poslanecké sněmovny podává dotyčná obec. K návrhu se musí vyjádřit vláda. Zákon obecně neupravuje možnost zbavení postavení města a jeho změnu na obyčejnou obec, pokud poklesne počet obyvatel pod 3 000 či z jiných příčin.⁷

⁶ To bylo významné v období feudalismu, kdy s těmito pojmy bylo spojováno rozdílné právní postavení. Po zrušení poddanství v roce 1848 šlo však jen o prestižnost označení.

⁷ Výjimkou je ojedinělý případ zákonného rozdílu v samostatné působnosti měst a jiných obcí v oblasti místních poplatků, kdy může místní poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a část měst vybírat jen město, a nikoliv všechny obce. Stejně je tomu v oblasti taxislužby, kde má speciální samostatnou působnost město nad 20 000 obyvatel. Otázkou je, zda nedošlo k porušení formální rovnosti obcí před právem bez ohledu na to, zda jsou statutárními městy, městy nebo jinými obcemi. Poplatek platí osoba, které bylo povolení vydáno. Poplatek neplatí fyzické osoby mající trvalý pobyt nebo vlastníci nemovitostí ve vybraných částech měst.

3.2.1 Statutární město

Statutární město je zvláště významné město, jehož správa je odlišná od ostatních měst především samosprávou městských částí. Do roku 1990 byla městy, která měla postavení okresu, přijímala vlastní statut jako svůj právní předpis a dělila se na městské obvody s vlastní správou, na Moravě Brno a Ostrava a v Čechách Praha a Plzeň. V roce 1990 zákon o obcích stanovil 13 statutárních měst v roce 2000 další 3, od roku 2003 opět další 3 statutární města. Nyní jsou statutárními městy na Moravě a ve Slezsku *Brno, Havířov, Jihlava* (2000), *Karviná* (2002), *Olomouc, Opava, Ostrava, Zlín* a v Čechách *České Budějovice, Hradec Králové, Karlovy Vary, Kladno* (2000), *Liberec, Mladá Boleslav* (2002), *Most* (2000), *Pardubice, Plzeň, Teplice* (2002), *Ústí nad Labem*⁸. Návrh na určení nového statutárního města a vyřazení stávajícího přináležejí jen nositelům zákonodárné iniciativy (poslanec, vláda, Senát, zastupitelstvo kraje). Statutární město se může členit na městské části nebo městské obvody⁹ s vlastními samosprávnými orgány.

3.2.2 Jiné označení měst

Rozlišujeme město *okresní* (72 měst), okresní města jsou sídlem okresních státních orgánů (okresní soud, okresní státní zastupitelství, úřad práce, okresní správa sociálního zabezpečení), *krajské* město, která jsou sídly samosprávných krajů – 13 měst a sídly správních (státněsprávních) krajů – 7 měst. *Sídelní* město celostátních orgánů jsou: Praha, kde sídlí většina celostátních orgánů, státních fondů a veřejnoprávních komor a Brno.¹⁰ Tuto dvojici sídelních měst doplňuje Olomouc, kde sídlí Státní fond rozvoje bydlení, Lékařská komora a Agrární komora, Jihlava, kde sídlí Energetický regulační úřad, a Opava, kde sídlí Státní úřad inspekce práce. V Praze a Olomouci dále sídlí vrchní soudy a vrchní státní zastupitelství, která mají územní působnost zhruba odpovídající historickým zemím Čechám a Moravě se Slezskem. V Brně jako bývalém

⁸ Jde tedy o 19 měst určených zákonem, nové statutární město může být stanoveno jen zákonem.

⁹ *Územně členěná statutární města* v České republice jsou: Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice a Liberec.

¹⁰ V Brně sídlí Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, Nejvyšší státní zastupitelství, Veřejný ochránce práv, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, dále zde sídlí Vinařský fond a některé profesní komory – Exekutorská komora, Komora daňových poradců, Komora patentových zástupců, Komora veterinárních lékařů.

moravském zemském městě sídlí: Moravská zemská knihovna a Moravský zemský archiv, v Opavě pak Zemský archiv pro moravské Slezsko. Zvláštní postavení má Praha jako hlavní město státu, která je městem s působností kraje.

4 Kraje České republiky

Kraje jsou vyššími územně samosprávnými celky. Byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Základním právním předpisem na úrovni zákona upravujícím postavení a činnost krajů je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Kraj je územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací. Je proto pro existenci kraje nezbytná členská základna občanů kraje a správní území. Jeho hlavním úkolem je péče o všestranný rozvoj území kraje a o potřeby svých občanů podle čl. 101 odst. 3 Ústavy. Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem a je vázán jen zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení. Zastupitelstvo kraje vykonává zásadně samosprávu, neplatí to však bezvýjimečně, neboť zastupitelstvo může vykonávat i státní správu, stanoví-li tak zákon.

4.1 Občané kraje

Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje.

4.2 Území kraje a jeho změny

Území kraje je vymezeno zákonem a je tvořeno územím příslušných obcí. Změna území kraje je možná jen zákonem. Území kraje tvoří správní obvod kraje.

4.3 Hospodaření krajů

Jedním ze základních atributů samosprávy je právo samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem, a to na vlastní účet a vlastní odpovědnost. Obsah vlastnického práva tvoří oprávnění vlastníka věc držet, užívat ji, používat její plody a užítky, jakož i oprávnění s věcí nakládat. Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly,

vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a vést evidenci majetku. Majetek kraje musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Pravidla pro sestavování rozpočtu a závěrečného účtu kraje a pravidla pro hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu stanoví zvláštní zákon. Zákon o krajích ukládá kraji povinnost dát přezkoumat své hospodaření za každý uplynulý kalendářní rok auditorem nebo Ministerstvem financí. Nesplnění této povinnosti je sankcionováno pokutou až do výše 100 tisíc korun. Závěrečný účet, spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření kraje za každý uplynulý kalendářní rok, projedná zastupitelstvo do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků.

4.4 Spolupráce krajů

Kraje mohou spolupracovat s ostatními kraji. Kraje mohou spolupracovat na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu a zakládáním právnických osob podle obchodního zákoníku dvěma nebo více kraji. Smlouva musí mít písemnou formu a musí být schválena příslušným zastupitelstvem, jinak je neplatná. Náležitostí smlouvy je i úprava odstoupení od smlouvy a vypořádání majetku a majetkových práv.

4.4.1 Spolupráce s obcemi

Spolupráce krajů a obcí je ovládána stejnými principy jako spolupráce krajů s ostatními kraji včetně úpravy smluv. Kraj nemůže být členem svazku obcí.

4.4.2 Spolupráce s ostatními subjekty

Kraj *nemůže* být členem občanského sdružení vytvořeného podle zákona o sdružování občanů.

4.4.3 Spolupráce s územními samosprávnými celky jiných států

Kraj *může* spolupracovat s územními samosprávnými celky jiných států a být členem jejich mezinárodních sdružení. Smlouva musí mít písemnou formu a musí být předem schválena příslušným zastupitelstvem.

4.5 Orgány kraje

1. *zastupiteľstvo*
2. *rada kraje*
3. *hejtman*
4. *krajský úrad*
5. *zvláštni orgán kraje*

5 Alternatívni metóda hodnotení a rozhodování pomocí SWOT analýzy

Pokud se jedná o posouzení situace, vzájemných vztahů anebo vlivů s možností ovlivnit aktiva regionu nebo státu, používá se zpravidla slovního hodnocení, nebo také expertního hodnocení situace, vzájemných vztahů anebo ovlivnění aktiv. Aplikovatelnost se ukázala jako vhodná na všech úrovních řízení. Použitelnost je konstatována jak v oblasti přímého rozhodování, tak jako dílčí nebo pomocný faktor rozhodovacího a řídicího procesu. Shodně, na základě slovního expertního posouzení pak probíhá posuzování bezpečnostní situace území nebo státu (Kubečka, Rožňák, 2017) či ohrožení infrastruktury oblasti spadající pod veřejnou správu.

Expertní posouzení vychází ze zkušeností expertů, jejich subjektivních názorů i pocitů a je pro ně charakteristické subjektivní hledisko mnohdy se značným rozptylem ve výsledku hodnocení, i když se tito experti považují za nestranné osoby. Subjektivní stanovisko experta (hodnotitele) je pak ovlivněno velkým množstvím vnějších vlivů. Patří mezi ně politický postoj byť nezávislého hodnotitele, doba trvání problému, který je předmětem hodnocení, důsledky problémů vycházejících z obdobných situací na jiných místech (například zkušenosti z teroristických útoků v jiných zemích) a mnoho dalších.

Snaha o upřesnění expertního odhadu, který je bezesporu zatížen nezanedbatelnou chybou vedla k myšlence použít alternativní, případně doplňující metody, které by uvedené nedostatky subjektivního náhledu z větší či menší části eliminovaly, nebo alespoň omezily na přijatelnější míru. Protože obdobný problém byl řešen v ekonomické oblasti, konkrétně v oblasti odhadů cen nemovitostí, byly provedeny ověřovací pokusy směřující k využití některých metod určených pro analýzu rizika jako alternativních metod pro upřesnění expertního odhadu v oblasti bezpečnosti regionů. Ověřovací pokusy byly provedeny na vzorku zhruba 700 samostatných posouzení různých oblastí fungování života v regionech. Na základě výsledků těchto posouzení bylo

konstatováno, že metody analýzy rizika jsou vhodné pro takovátó hodnocení. Jedná se o univerzální obecnou metodu SWOT a dále také o metodu UMRA (Tichý, 2006), která je také v určitých případech vhodná pro daný účel.

5.1 Analýza rizika

Tato část publikace popisuje použití a možnosti využití alternativních metod z oblasti analýzy rizika s aplikací do problematiky politologie, hodnocení bezpečnostní situace regionu, území anebo státu s ochranou infrastruktury území i státních hranic Schengenského prostoru.

Metody pro analýzu rizika bude snahou použít jako hodnotící prostředek různých konstantních anebo proměnných vnějších vlivů mající vliv na aktiva, tedy chráněné zájmy společnosti. (Kubečka, Rožňák, 2017)

Metody analýzy rizika jsou používány po celém světě. Používají se především pro účely managementu a řízení firem a společností. V posledních letech se setkáváme s úspěšným uplatněním metod managementu rizika také ve stavebnictví. (Kubečka, 2017) Jednak se s těmito metodami setkáme v oblasti řízení projektů velkých staveb, ale také v oblastech, pro které nebyly metody řízení rizika vyvíjeny. Nicméně pro jejich univerzálnost je tato aplikace možná.

S aplikací moderní metody multikriteriální analýzy je možné se setkat napříč spektrem všech oborů. Slouží k vyhodnocení různých variant řešení daného problému, výběru efektivního a tedy optimalizovaného řešení. Také nabízí srovnání mezi jednotlivými navrženými alternativami v širokém spektru hledisek. Mohou tak snadno posloužit k zhodnocení nových zaváděných technických prvků, materiálů a konstrukčních řešení anebo rozhodnutí.

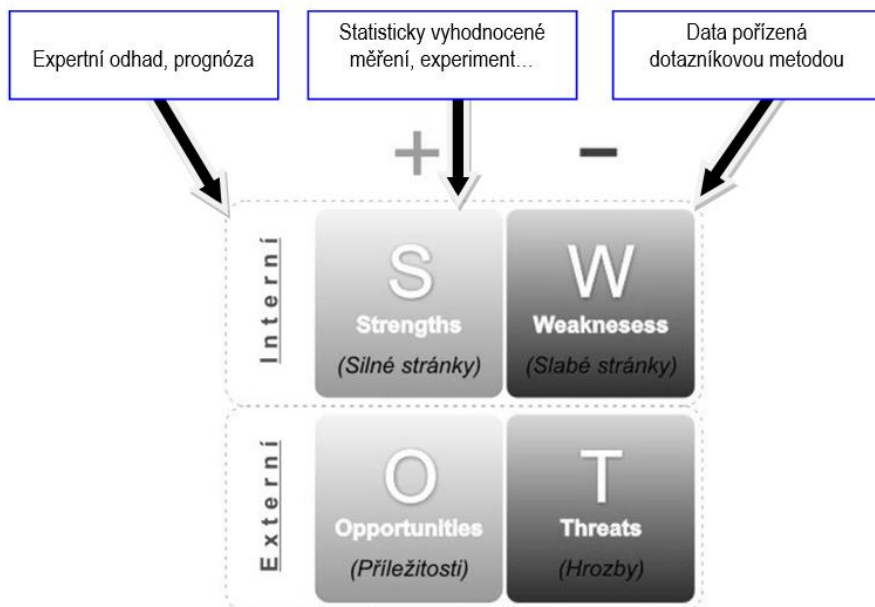
5.1.1 Využití SWOT analýzy

Všeobecně známá a používaná obecná analýza SWOT¹¹ (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) je velmi rozšířená jednoduchá expertní analýza aplikovatelná na projekty, procesy i chod organizace, bezpečnost regionu a další. Zohledňuje jak interní tak externí vlivy. Experti se snaží identifikovat:

¹¹ Vlastní název SWOT je vlastně akronym (zkratkové slovo, složené z počátečních hlásek nebo slabik více slov) složený ze slov Strengths tj. silné stránky, Weaknesses tj. slabé stránky, Opportunities tj. příležitosti či nevyužitá rezervy a Threats tj. rizika či ohrožení.

- 1) silné stránky (Strengths) organizace/projektu/procesu;
- 2) slabé stránky (Weaknesses) organizace/projektu/procesu;
- 3) příležitosti (Opportunities), které se organizaci/ projektu/ procesu nabízejí;
- 4) hrozby (Threats), které mohou organizaci/projekt/proces

Schéma č. 1: Základní schéma SWOT analýzy s teoretickým přísunem dat (obecně)



Tato analýza byla vyvinuta **Albertem Humphreym**¹², který vedl v 60. a 70. letech 20. století výzkumný projekt na Stanfordově univerzitě. Základ metody spočívá v klasifikaci a ohodnocení jednotlivých faktorů, které jsou rozděleny do 4 výše uvedených základních skupin, které můžeme při matematickém vyhodnocení považovat za submatice celku, přičemž data SWOT analýzy tvoří matici. Vzájemnou interakcí faktorů silných a slabých stránek (Schéma č. 1), to

¹² Původní název byl „SOFT“ metoda. Jednotlivé části byly „Satisfactory,“ „good in the future is an Opportunity,“ „bad in the present is a Fault“ a „bad in the future is a Threat. V roce 1964 došlo k přejmenování, kdy pánové Urick a Orr v přednášce na konferenci zaměnili F za W, a tak se ze SOFT analýzy stala SWOT analýza.

znamená dvou interních submatic procesu (interních faktorů) na jedné straně vůči příležitostem a nebezpečím, to je dvou externích submatic (externích faktorů) na straně druhé, lze získat nové kvalitativní informace, které charakterizují a hodnotí úroveň jejich vzájemného střetu.

SWOT analýza je jedním ze základních nástrojů strategického managementu – pro tuto oblast byla prvotně vyvinuta a pro hodnocení bonity firmy původně měla sloužit. Kromě toho však přijde vhod i při jiných příležitostech, typicky výběrových řízeních na projektově orientované zakázky, v reklamě, PR i řadě jiných oborů.

V současné době je možno konstatovat, že touto metodou lze vyhodnotit prakticky cokoli, co je hodnotitel schopen popsat, uvést hodnotu hodnoceného faktoru a minimálně odhadnout jeho důležitost, to znamená váhu. Tímto způsobem je získán vztah, který hodnotí podíl hodnoceného faktoru na výsledné poloze celku.

Samozřejmě prvotní a velmi důležitou částí hodnocení rizika touto metodou (a samozřejmě je to platné i pro ostatní metody), je získání relevantních dat potřebného rozsahu. Získání dat si může čtenář také představit jako požadavek „nakrmit“ (*Schéma č. 1*) tuto metodu

- kvalitními daty
- daty potřebného rozsahu

Tento požadavek může být reprezentovaný třemi základními způsoby pořízení dat, kterými jsou:

- Expertní odhad (odborný odhad) provedený expertem (což je běžně používaný způsob u „expertních“ metod – například logicko-numerických expertních metod). Zpravidla se na hodnocení podílí více expertů, aby došlo k maximální eliminaci subjektivních vlivů hodnocených faktorů. Počet expertů však zvyšuje ekonomické náklady na pořízení takovýchto dat. Je tedy snahou na jedné straně snížit počet expertů „na minimum“ což je „jeden“ a na druhé straně navyšovat v zájmu objektivitu pořízení dat počet expertů co nejvíce.
- Statistické vyhodnocení měření, experimentů a podobně (využívané zejména v technické oblasti), kde zvyšující počet vzorků nebo experimentů eliminuje subjektivní vlivy a snižuje statistickou chybu vyhodnocených dat. Rovněž i zde platí, že počet experimentů nebo měření zvyšuje ekonomické náklady na pořízení takovýchto dat určených pro analýzu.

- Dotazníková metoda, ktorá je vhodná pro oblast politologie, sociologie a podobně. Má-li být datová základna pro analýzu těchto dat relevantní, musí být v rozsahu alespoň velkého statistického vzorku, což je reprezentováno minimálně stovkou respondentů. Velmi citlivý je tento způsob na volbu věkových skupin, sociálního postavení respondentů, místa i času zkoumání.

Co se týká samotného rizika, to je definováno (1) například jako součin pravděpodobnosti realizace nepříznivé události Pr a možné škody Dm (damage), kterou událost způsobí.

$$Rs = \sum_{i=1}^n (Dm_i \cdot \bar{Pr}_i) \quad (1)$$

i vyjadřuje jednotlivé situace (scénáře), které jsou zkoumány jako jednotlivá rizika

Rs je riziko, jehož výše je stanovena v penězích (v určité měně),

P je bezrozměrná veličina, vyjadřující pravděpodobnost¹³, s jakou k ději podle daného scénáře a tím také ke škodě „D“ dojde, od (teoreticky) nuly, tj. nulového rizika¹⁴, až po jedničku, kdy jde o stoprocentní pravděpodobnost, tedy jistotu¹⁵, nikoliv riziko,

D je škoda vyjádřená v penězích (v určité měně), ke které dojde, pokud se bude realizovat příslušný scénář nebezpečí.

K určení pravděpodobnosti výskytu nebezpečí se

a) používá různých exaktních postupů. Nejpoužívanějším je statistický rozbor výskytu obdobných situací. Velmi často je ale jedinou dostupnou metodou odborný (expertní) odhad.

b) Protože scénáře nebezpečí se vyvíjejí v závislosti na čase, je nutné také pravděpodobnost výskytu nebezpečí stanovit v závislosti na čase (2). Například pravděpodobnost pohromy - ničivé vichřice v intervalu jednoho roku může být 1% ($P = 0,01$), v intervalu životnosti stavby (např. 50 let) může být 60% ($P = 0,60$). Obdobně lze vyjádřit například

¹³ Konkrétně z technického pohledu jako pravděpodobnost dosažení některého z relevantních mezních stavů

¹⁴ Teoreticky, protože nulové riziko prakticky neexistuje, riziko nelze odstranit, pouze snížit na ekonomicky přijatelnou úroveň.

¹⁵ V praktické oblasti se považuje riziko na úrovni 95% za „jistotu“.

migraci obyvateľstva; zde ale bude nutno použiť prognostické metódy stanovení pravdepodobných dát.

- c) Veličina P je vlastne koeficientem, jímž sa znižuje výše predpokladané (v budúcnosti) škody, ktorou je nutné zahrnúť do ekonomických úvah (kalkulácií, rozpočtů) pripravovaného projektu. Situácie, kedy pravdepodobnosť realizácie scénára presáhne cca 90 až 95 % ($P = 0,90$ až $P = 0,95$), není obvykle již hodnotena jako riziko, ale spíše jako situácie, ktorá nastane; očakávaná škoda D je pak zahrnutá do ekonomických úvah (např. do rozpočtu pořízovacích nákladů) v plné výši.

Samozřejmě je vhodné a mnohdy v zájmu kvality analýzy a věrohodnosti výsledných dát nutné, aby analýza rizik byla jak prostorově, tak časově orientována.

$$\forall t \in T_{ref}; \forall \omega \in \Omega_{ref} : Rs(T_{ref}; \Omega_{ref}) = Dm(T_{ref}; \Omega_{ref}) \times Pr(T_{ref}; \Omega_{ref}) \quad (2)$$

V průběhu řešení úloh při hledání pravdepodobnosti vzniku nějakého jevu pro analýzu rizik je využití „simulace metódou Monte Carlo“¹⁶ velmi široké. Ve sledované oblasti se metóda používá např. pro odhad celkových nákladů a celkové doby trvání jevu s využitím různých typů simulačního software. Náhodnými vstupními veličinami jsou v takovém případě náklady a časová náročnosť dílčích činností (například ve vazbě na bezpečnosť a bezpečnostní situaci státu). Rizikový analytik vytvoří nejprve model, kde zohľadní vazby medzi vstupními veličinami, nadefinuje jejich rozložení a stanoví kritéria pro hodnotení výsledků simulace. Následně pomocí vhodného software provede určité množství simulací (řádově 10^3 až 10^6) a zobrazí počet výskytů výsledných hodnot, při dostatečném množství simulací, to znamená jejich pravdepodobnostní rozložení. Na základě výsledků jsme schopni např. určit, s jakou pravdepodobností bude překročen přípustný „termín“ nebo ohrožení aktiva nebo s jakou pravdepodobností budou překročeny stanovené náklady (na ochranu, podporu nebo zajištění klidu v oblasti. Používané počítačové programy umí provést i citlivostní analýzu, tzn. určit, které činnosti mají největší

¹⁶ Metóda Monte Carlo [16] = metóda řešení složitých matematických úloh (v nichž vystupují náhodné veličiny) pomocí mnohonásobné simulace těchto veličin na počítači. Simulace se provádí prostřednictvím tzv. pseudonáhodných čísel, která počítač sám vytváří. Metóda Monte Carlo se užívá například v úlohách jaderné fyziky či v operačním výzkumu, pomocí metódy Monte Carlo je možné řešit i matematické úlohy náhodného charakteru, lze-li k takové úloze najít formálně ekvivalentní pravdepodobnostní úlohu.

vliv na celkové náklady projektů a které na dobu trvání nebezpečí.

Spolehlivost můžeme velmi účinně a výrazně uplatnit i v rizikovém inženýrství a to v identifikaci systémů nebo jejich vyhledání s následnou analýzou rizika a dále pak v samotném výpočtu pravděpodobnosti realizace scénáře nebezpečí. Protože pravděpodobnost realizace scénáře nebezpečí je kvalifikovaný (expertní, tedy odborný) odhad, je pak i výsledek analýzy rizika odhadem.

Vycházíme z obecně známé obecné spolehlivostní funkce závislé na čase:

$$R(t) = \frac{N_s(t)}{N_0} \quad (3)$$

Od určité velikosti a komplexnosti informačního systému, který je předmětem analýzy, je vhodné analýzu rizik pojmout jako projekt. Vlastní analýza rizik se skládá z několika fází:

- identifikace a kvantifikace aktiv,
- identifikace a kvantifikace hrozeb,
- identifikace a kvantifikace zranitelností a
- stanovení výsledného rizika.

5.1.2 Aplikace SWOT analýzy

Jak bylo uvedeno, tato metoda, obdobně jako jiné metody, je schopna rozhodnout o míře rizika a poskytnout tak informaci o vhodnosti anebo nevhodnosti nejen jevu, případně procesu, ale také o vhodnosti či nevhodnosti výhledu (směru) vývoje ve společnosti například v návaznosti na bezpečnostní situaci. Obdobně jako UMRA¹⁷, tak i metoda SWOT je využitelná také ve forensních vědách a navíc v porovnání s UMRA je schopna pracovat s proměnnými váhami jednotlivých faktorů. Tato schopnost může být v některých případech velmi prospěšná tam, kde musíme pracovat s prvky nestejně váhy a nejsme schopni omezit výběr pouze a jen na prvky obdobných vlastností a přibližně shodné důležitosti, případně nepoužívat bodovou analýzu, ale intervalovou.

Tato metoda dosud nemá pevný metodologický rámec. Může být prováděna jak v kvalitativní, tak i v kvantitativní formě. Mezi nejčastěji používané metody a nástroje SWOT analýzy patří:

¹⁷ Univerzální Matice Rizikové Analýzy

- Uplatnění tvůrčích metod (např. brainstorming) a metod získávání expertních výpovědí (např. řízená diskuze, metoda delfská).
- Uplatnění vhodných formulářů, matic a grafů.

SWOT analýza se obvykle zobrazuje pomocí matice, která ukazuje základní vazby mezi jednotlivými prvky (silné, slabé stránky, příležitosti, ohrožení) a na jejímž základě lze přímo generovat potenciální určující strategie pro další rozvoj organizace. Na základě tohoto vodítka je možné upravovat a postupně konkretizovat strategická rozhodnutí - obecné cíle (záměry), formulovat konkrétní cíle (specifické) a úkoly pro jejich naplnění – viz účel SWOT analýzy.

Jednotlivé fáze jsou pro názornost dále rozloženy do konkrétních kroků. Popsaný postup realizace každého kroku SWOT analýzy je pouze orientační a vychází z osvědčených praktických zkušeností. Vzhledem k tomu, že metoda nemá pevný metodologický rámec je možné si navržený postup využití upravit podle potřeb a zvyklostí dané organizace. Uvedené příklady jsou pouze ilustrativní a jsou uváděny pro lepší názornost jednotlivých prováděných kroků této analýzy.

V případě, že fázi identifikace a hodnocení silných a slabých stránek provádí jiná skupina než fázi identifikace a hodnocení příležitostí a hrozeb z vnějšího prostředí lze obě fáze provádět souběžně. Stejně tak není podstatné, zda začneme fázi identifikace a hodnocení silných a slabých stránek nebo fázi identifikace a hodnocení příležitostí a hrozeb.

V případě snahy použít alternativní metodu (SWOT analýzu) k získání nějakého součinitele (koeficientu) pro přepočít jakékoli hodnoty z oboru přirozených čísel, budeme úspěšní.

Takovýto součinitel (koeficient), kterým se přenásobí hodnota reálného číselného ukazatele vyjadřující momentální aktiva (například stupeň ohrožení infrastruktury) lze takto získat. Současně je možno také po definování okrajových podmínek intervalu výpočtu přímo provést upřesnění hodnoty daného intervalu, jak bude dále uvedeno. Aby tento odborný odhad byl zatížen náhodnou subjektivní chybou co nejméně, se jako alternativní metoda stanovení jeho číselné výše nabízí aplikace SWOT analýzy.

Postup užití je i v této oblasti shodný s postupem při jiném použití – například v managementu řízení firmy.

Definujeme postupně prvky matice v jednotlivých submaticích (*Schéma č. 1*), kterými, jak je uvedeno výše, jsou:

- Silné stránky = klady (pozitíva) predmetu odhadu S_i
- Slabé stránky = zápory (negatíva) predmetu odhadu W_i
- Píležitosti = možnosti zvýšení atraktívy (pozitíva), to je zhodnocení predmetu odhadu O_i
- Hrozby = možné negatívni jevy (negatíva), to je znehodnocení predmetu odhadu T_i

Definovaných prvkú týchto čtyř submatic může být libovolný nenulový počet; počet nemusí být tedy shodný

$$(n_s \neq n_w \neq n_o \neq n_t) \tag{4}$$

$$S_i \rightarrow i \in \langle 1; n \rangle \tag{5}$$

$$W_i \rightarrow i \in \langle 1; n \rangle \tag{6}$$

$$O_i \rightarrow i \in \langle 1; n \rangle \tag{7}$$

$$T_i \rightarrow i \in \langle 1; n \rangle \tag{8}$$

K jednotlivým prvkům submatice přináleží jejich důležitost, tedy váha. Takto se z tohoto hodnocení stává hodnocení vícekritériální, přesněji dvou kritériální.

Váhování jednotlivých prvků, tedy kritérií pro vlastní hodnocení nám umožní zahrnout do výběru nerovnocenná kritéria. Váhování však musí být provedeno odpovědně expertem. Platí zásada pro každou ze čtyř submatic, že součet vah jednotlivých kritérií dané submatice S, W, O a T se musí rovnat 1, tedy 100 %.

Hodnocení jednotlivých kritérií je na expertu. Na základě praktických použití se jako minimální osvědčilo hodnocení čtyřbodovou stupnicí, maximálně šestibodovou. Pro příklad je možno zvolit hodnocení „jako ve škole“, to je stupnicí 1 ÷ 5 pro pozitivní hodnocení, přičemž 1 je nejméně, 5 je nejvíce a stupnicí -5 ÷ -1 pro negativní hodnocení, kdy -5 je nejméně a -1 je nejvíce. To znamená klasické rozdělení na ose od nuly vpravo a vlevo. Váhu a hodnocení každého z kritérií jednotlivých submatic násobíme.

$$K_{Mi} = V_{Mi} \cdot E_{Mi} \tag{9}$$

$$K_{Mi} = i\text{-té kritérium submatice M} \tag{5),}$$

$$(6), \langle 1; n \rangle \tag{7),} \tag{8)}$$

V_{Mi} = *Veighting* váha i-tího kritéria submatice M

E_{Mi} = *Evaluate* hodnocení i-tího kritéria submatice M

Musí platit podmínka, že součet vah všech kritérií dané submatice musí být roven jedné (100 %).

$$\sum_{i=1}^n V_{Mi} = 1 \quad (10)$$

Do ďalšieho výpočtu vstupuje součet součinů vah a hodnocení interních kritérií a součet součinů vah a hodnocení externích kritérií.

$$I = \sum_{i=1}^n \prod K_{Mi} = \sum_{i=1}^n \prod K_{Si} + \sum_{i=1}^n \prod K_{Wi} \quad (11)$$

$$E = \sum_{i=1}^n \prod K_{Mi} = \sum_{i=1}^n \prod K_{Oi} + \sum_{i=1}^n \prod K_{Ti} \quad (12)$$

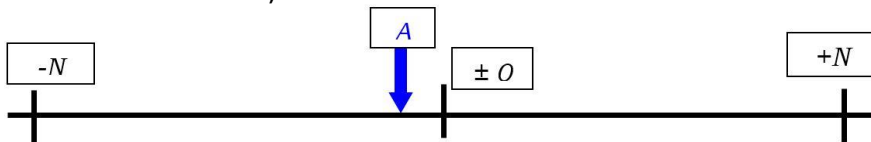
I = vnitřní *internal value* hodnota je součtem součinů (11) submatic S a W

E = vnější *external value* hodnota je součtem součinů (12) submatic O a T

Výsledná hodnota A SWOT analýzy je pak dána pozicí výsledku interních – vnitřních a externích – vnějších ukazatelů a dá se považovat za ukazatel úspěšnosti v případě marketingových hodnocení. Pro použití v rizikové analýze a určení ukazatele používaných ve forensních vědách je podkladem pro přepočtení konkrétní požadované hodnoty daného ukazatele (například koeficientu – součinitele).

$$A = \sum_I^E V = \sum_{i=1}^n \prod K_{Si} + \sum_{i=1}^n \prod K_{Wi} + \sum_{i=1}^n \prod K_{Oi} + \sum_{i=1}^n \prod K_{Ti} \quad (13)$$

Obrázek č. 1: Vypočítaná hodnota A na číselné ose (minimální = dolní mez $-N$, maximální = horní mez $+N$)



5.2 Využití metod analýzy rizika

Pro rozhodovací proces na všech úrovních je možno buďto využit jako nástroj rozhodování anebo přinejmenším jako nástroj pro upřesnění stavu (nebezpečí, ohrožení a podobně) některou z metod – výše jsme zvolili SWOT analýzu. Požadavkem může být například

- zvládání úkolů spojených s vysokými nároky na odborné klíčové kompetence bezpečnostního managementu
- to je zajištění bezpečnosti obyvatelstva ve světě, i jednotlivých regionech
- nutná synergie (součinnost, spolupráce, spolupůsobení, způsob interakce dvou a více činitelů) v rámci systému zajišťující bezpečnost obyvatel

Úkol zajištění bezpečnosti všech úrovní je tedy složen z obrovského množství činností. Mezi ně patří i *hodnocení* bezpečnosti a stanovení úrovně ohrožení (nebezpečí).

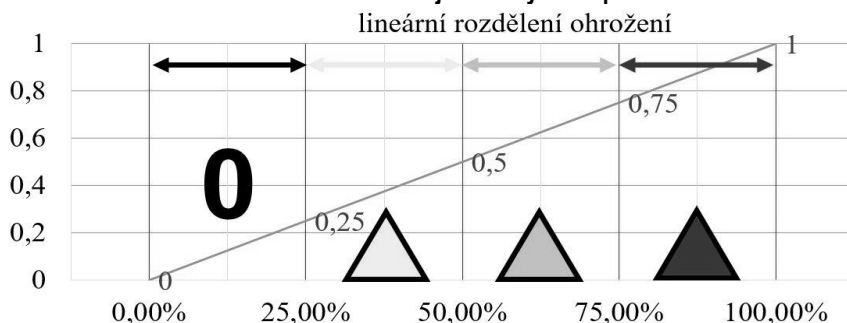
Nejnižší stupeň ohrožení bude označen nulou, která představuje ideální stav, při němž není žádná hrozba útoku na českém území. Při tomto stavu nejsou vydávána žádná zvláštní doporučení nebo varování ve vztahu k veřejnosti.

První stupeň bude označen žlutým trojúhelníkem, který upozorní na existenci obecného ohrožení terorismem. Při tomto stavu je třeba dbát obecné všímavosti. Za této situace platí některá vytipovaná zvýšená *bezpečnostní opatření*..

Druhý stupeň bude znázorňovat oranžový trojúhelník. Tento stav upozorní na existenci zvýšené pravděpodobnosti ohrožení terorismem a vyhláší se v návaznosti na předchozí události či informace o hrozbě projevu terorismu.

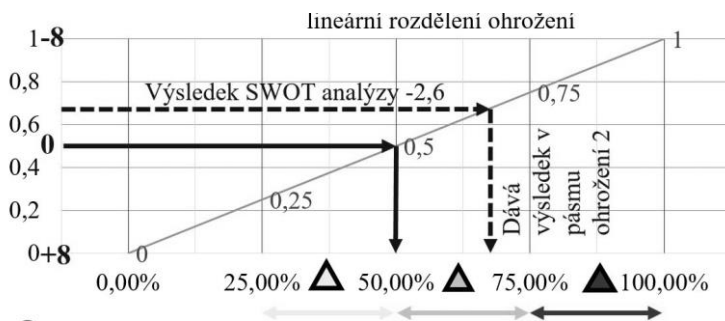
Třetí stupeň bude představovat červený trojúhelník. Tento stav zavede vysoký stupeň bdělosti a pohotovosti, při nichž je teroristický útok očekáván s vysokou pravděpodobností (3), nebo už se stal a je potřeba přijmout opatření k zamezení pokračování či opakování útoku a minimalizovat následné škody.

Obrázek č. 2: Lineární rozdělení ohrožení v jednotlivých stupních ohrožení.



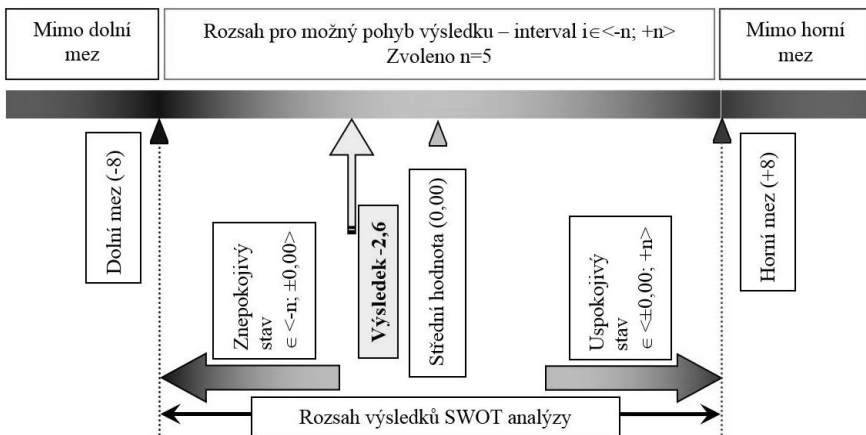
Uvedená přiřazení hodnot ohrožení, která identifikují jednotlivé úrovně státní správy s povinností na ně patřičně reagovat, probíhá „logickou expertní cestou“ na základě údajů zjištěných různými cestami (statistika, výzvědné služby...). Alternativně se se můžeme těchto stupňů dopátrat také matematickými analogickými nástroji za pomoci například logicko-numerických metod analýzy rizika, přičemž samozřejmě zdroje zůstávají stejné. Protože však přiřazení není jen výrokové, ale číselné, výsledkem je pak hodnota na číselné ose, ze které je patrný přesnější stav.

Obrázek č. 3: Lineární rozdělení ohrožení v jednotlivých stupních ohrožení s použitím SWOT analýzy.



Výsledky lze přehledně zobrazit na časové ose:

Obrázek č. 4: Lineární rozdělení ohrožení v jednotlivých stupních ohrožení s použitím SWOT analýzy se zobrazením na časové ose.

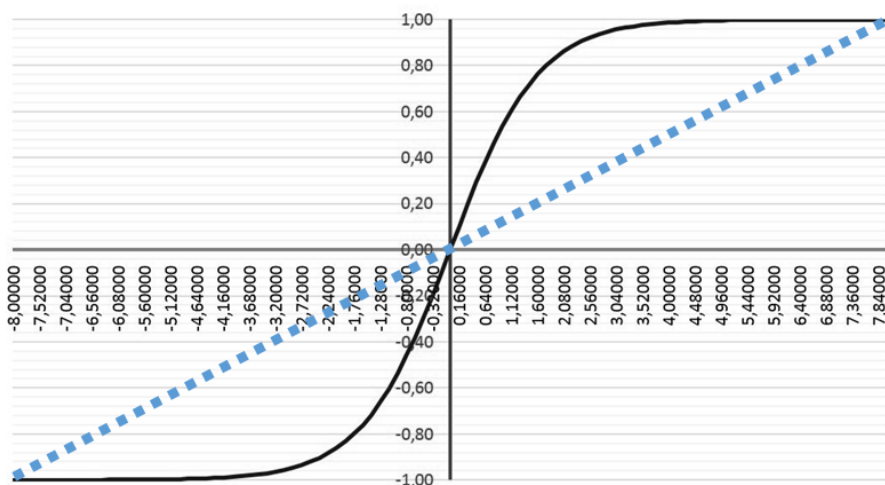


5.3 Lineární a nelineární vztahy vyhodnocení

Je otázkou, zda uvedené závislosti jsou lineární (Obrázek č. 3) anebo nikoli, případně kdy je možno provést substituci za nelineární závislost průběhu stavu v rozhodovacím procesu. Záměnou je možno obdržet zcela jiné výsledky, což reprezentuje odlišná rozhodnutí.

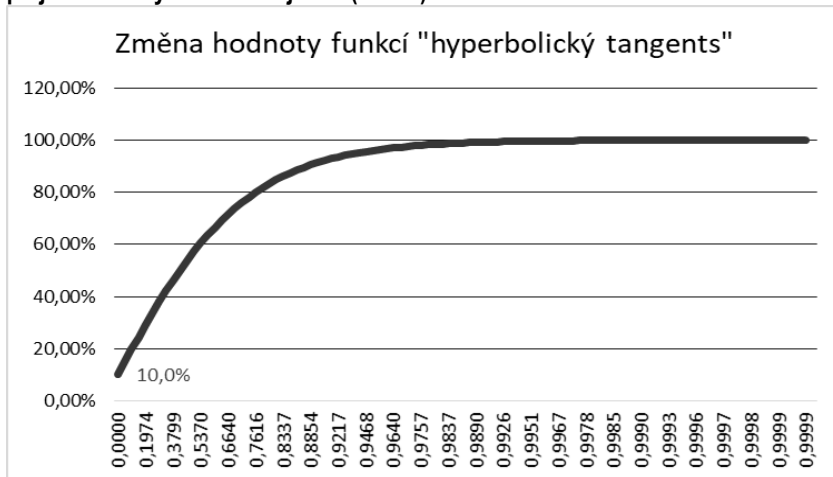
Obrázek č. 5: Porovnání lineární a nelineární funkce – rozdílná hodnocení znamenají rozdílná rozhodnutí.

Použití funkce tgh pro stanovení nelineárního průběhu hodnoty koeficientu



Samozřejmě, že využití je pouze u části matematické funkce s definovaným intervalem platnosti. Základním omezením je počátek, který odpovídá skutečnosti, že riziko nelze nikdy zcela odstranit, pouze omezit na ekonomicky přijatelnou úroveň.

Obrázek č. 6: Využití části funkce „hyperbolický tangens“ od 10 % (minimální riziko) po jistotu ve výši blíží se jedné (100 %).



Záver

Je zřejmé, že zejména v náročných a obtížných situacích lze pro takřka jakýkoli rozhodovací proces na všech úrovních státní správy a řízení využít jako alternativní rozhodovací metodu vhodnou metody analýzy rizika. Je na rozhodnutí posuzovatele, zda vystačí s lineární závislostí anebo zvolí ve druhém kroku výpočtu komparaci s nelineární funkcí. Typ této funkce je opět na rozhodovateli. Rozhodnutí je možno podpořit například zkušenostmi anebo vyhodnocení podobné (shodné) hodnocené situace na jiné úrovni nebo jiném regionu.

Literatúra:

- DYDUCH, J., KOSIR, I., JAKUBOWSKI, S., USIAK, J. 2017. *Poland and Slovakia: Bilateral Relations in a Multilateral Context (2004–2016)*. Stuttgart, ibidem-Verlag, 2017.
- FILIP, J. - SVATOŇ, J. - ŠIMÁČKOVÁ, K. 2008. *Státověda: učební text pro bakalářské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 113 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 416. ISBN 978-802-1047-310.

- HOLLÄNDER, P. 2009. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozš. vyd. (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, 364 s. ISBN 978-807-3801-786.
- HORIZNKOVÁ, E. - NOVOTNÝ, V. 2013. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 248 s. ISBN 978-807-3804-596.
- JURÍČEK, L. *Ranivá balistika: - Technické, soudně-lékařské a kriminalistické aspekty*. Ostrava: KEY Publishing, 2017. ISBN 978-80-7418-274-7.
- JURÍČEK, L., ROŽŇÁK, P.: *Bezpečnost, hrozby a rizika v 21. století*. Ostrava: Key Publishing, 2014. ISBN 978-80-7418-201-3.
- KLÍMA, K. 2011. *Státověda*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 431 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3802-967.
- KOČÍ, R. 2012. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, 240 s. Praktik (Leges). ISBN 9788087576281.
- KOUDELKA, Z. 2006. *Obecní samospráva: zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: Ve spolupráci s nakladatelstvím Doplněk vydalo Občanské sdružení pro region, 2006, 93 s. ISBN 80-723-9193-3.
- KOUDELKA, Z. 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-807-2016-655.
- KUBEČKA, K. - ROŽŇÁK, P.: 2017. Application of Risk Analysis for Practice. In *11th International Scientific Conference SECURE SLOVAKIA AND EUROPEAN UNION*. Košice: Vysoká škola bezpečnostního manažerstva v Košiciach, Kukučínova 17, 040 01 Košice, Slovakia, 2017, ISBN 978-80-8185-025-7. s. 248 - 256
- KUBEČKA, K. 2017. *Využití metod analýzy rizika ve forenzních vědách: aplikace metod analýzy rizik v oceňování nemovitostí a hodnocení škod a vad*. Brno, 2017: Key Publishing, 179 s. ISBN 978-80-7418-281-5.
- ROŽŇÁK, P. - KUBEČKA, K. 2017. About Peace and War, Security, Cooperation and Prosperity at a Time when Europe Needs the Courage to Reform. In *11th International Scientific Conference SECURE SLOVAKIA AND EUROPEAN UNION*. Košice: Vysoká škola bezpečnostního manažerstva v Košiciach, Kukučínova 17, 040 01 Košice, Slovakia, 2017, ISBN 978-80-8185-025-7. s. 501 – 518.
- ROŽŇÁK, P. 2014. *Politologie pro všechny*. Ostrava: Key Publishing, 158 s. ISBN 978-80-7418-214-3.

- ROŽŇÁK, P. 2014. *Politologie pro všechny*. První. Ostrava: KEY Publishing, 2014, 342 s. ISBN 978-80-7418-214-3.
- ROŽŇÁK, P. 2015. *Mechanismy fungování Evropské unie: in quorum gratiam?*. Ostrava: Key Publishing, 2015. Monografie (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-237-2.
- TICHÝ, M. 2006. *Ovládání rizika, analýza a management*, Beckova edice ekonomie, C. H. Beck v Praze roku 2006, první vydání, ISBN 80-7179-415-5.
- Ústava České republiky: Listina základních práv a svobod; Parlament, ministerstva; Ombudsman; Antidiskriminační zákon*: Ostrava: Sagit, 1995, sv. ÚZ. ISBN 978-80-7208-617-7.
- UŠIAK, J. 2018. Slovakia's perspective on NATO. In *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 51, no. 2, 2018. pp. 125-137. ISSN 0967-067X. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2018.04.004>
- VIDLÁKOVÁ, O. 2000. *Reformy veřejné správy*. Vyd. 1. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, 140 s. ISBN 80-719-4290-1.
- Zákon o obcích: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2015, xxi, 319 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788074787584.