

# Uplatnění spojeného a odděleného modelu veřejné správy v evropských podmínkách

Bc. Michaela Urbanová

---

Diplomová práce  
2017



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Michaela Urbanová**  
Osobní číslo: **M15541**  
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**  
Forma studia: **prezenční**

Téma práce: **Uplatnění spojeného a odděleného modelu veřejné správy  
v evropských podmínkách**

Zásady pro vypracování:

### Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

#### I. Teoretická část

- Charakterizujte základní principy a pojmy týkající se modelů veřejné správy v evropských podmínkách.
- Charakterizujte spojený a oddělený model systému veřejné správy a jejich uplatnění v organizaci veřejné správy v České republice.

#### II. Praktická část

- Analyzujte modely veřejné správy ve vybraných evropských zemích.
- Zhodnotte fungování spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice.
- Uvedte návrhy k možné modifikaci spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice.

### Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

DENHARDT, Robert B. and Janet V. DENHARDT. Public Administration: an Action Orientation. 6th ed. Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning, 2009, 487 s. ISBN 978-0-495-50282-1.

HALÁSKOVÁ, Martina. Veřejná správa v Evropské unii. 1. vyd. Opava: Optys, 2009, 181 s. ISBN 978-80-85819-77-9.

HALÁSKOVÁ, Martina. Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie. 1. vyd. Ostrava: VŠB-TU, 2012, 181 s. ISBN 978-80-248-2808-4.

HAROON, A. Khan. An Introduction to Public Administration. 1st ed. Lanham: University Press of America, 2008, 210 s. ISBN 9780761841074.

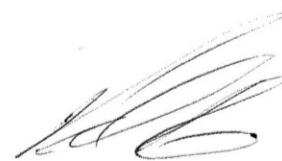
HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání diplomové práce: 15. prosince 2016  
Termín odevzdání diplomové práce: 18. dubna 2017

Ve Zlíně dne 15. prosince 2016



doc. Ing. David Tuček, Ph.D.  
*děkan*



RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.  
*ředitel ústavu*

# PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

## Prohlašuji, že

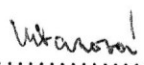
- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

## Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 11. 04. 2017

Jméno a příjmení: MICHAELA URBANOVÁ

  
.....  
podpis diplomanta

## **ABSTRAKT**

Diplomová práce se zabývá uplatněním spojeného a odděleného modelu výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích. Zvolené téma je řešeno pomocí vysvětlení základních pojmů týkající se veřejné správy, organizace veřejné správy v České republice a evropské veřejné správy v teoretické části. V praktické části byla vytvořena analýza modelů výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích. Poslední část zhodnocuje fungování spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice a uvádí možné modifikace tohoto modelu.

Klíčová slova:

Veřejná správa, státní správa, samospráva, decentralizace, spojený model výkonu veřejné správy, oddělený model výkonu veřejné správy

## **ABSTRACT**

Diploma work deals with the application of connected and separated model of public administration in selected European countries. The chosen topic is solved by explaining the basic concepts related to public administration, organization of public administration in the Czech Republic and European public administration in the theoretical part. In the practical part was created the analysis of models of public administration in selected European countries. The last part assesses the functioning of connected model of public administration in the Czech Republic and identifies possible modifications of the model.

Keywords:

Public administration, government, local government, decentralization, connected model of public administration, separated model of public administration

Ráda bych poděkovala vedoucímu diplomové práce JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za čas, odborné vedení a cenné připomínky, které mi věnoval při vypracování mé diplomové práce.

*„Pamatuj, že i ta nejtěžší hodina ve tvém životě, má jen 60 minut.“*

*Sofoklés*

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>9</b>
<b>CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE</b> .....	<b>11</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>12</b>
<b>1 VEŘEJNÁ SPRÁVA</b> .....	<b>13</b>
1.1 OBECNÉ VYMEZENÍ SPRÁVY A VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	13
1.2 POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	14
1.3 ORGANIZAČNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	15
1.3.1 Princip centralizace a decentralizace.....	15
1.3.2 Princip koncentrace a dekoncentrace .....	16
1.3.3 Územní a věcný princip .....	17
1.3.4 Monokratický a kolegiální způsob rozhodování .....	17
1.3.5 Jmenovací, volební a princip výběrového řízení.....	18
1.4 NOSITELÉ A VYKONAVATELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	18
<b>2 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICĚ</b> .....	<b>19</b>
2.1 STÁTNÍ SPRÁVA .....	20
2.1.1 Přímí vykonavatelé státní správy .....	21
2.1.2 Nepřímí vykonavatelé státní správy.....	22
2.2 SAMOSPRÁVA.....	22
2.2.1 Územní samospráva .....	23
2.2.2 Obce .....	23
2.2.3 Kraje .....	26
2.2.4 Samostatná a přenesená působnost .....	27
2.2.5 Financování územní samosprávy .....	29
2.2.6 Zájmová samospráva.....	29
2.3 POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....	30
2.3.1 Státní služba .....	30
<b>3 EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR</b> .....	<b>32</b>
3.1 POSTAVENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ESP .....	32
3.1.1 Principy ESP .....	33
3.2 EVROPSKÁ UNIE .....	34
3.2.1 New Public Management .....	34
3.2.2 Dobrá správa .....	35
3.2.3 Princip subsidiarity.....	35
<b>4 VEŘEJNÁ SPRÁVA V EVROPĚ</b> .....	<b>38</b>
4.1 MODELÝ VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	40
4.1.1 Oddělený model .....	41
4.1.2 Spojený model.....	42
4.1.3 Vývoj spojeného a odděleného modelu v Českých zemích .....	43
4.2 SHRNUÍ TEORETICKÉ ČÁSTI .....	44
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>45</b>
<b>5 ANALÝZA MODELŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH</b> .....	<b>46</b>

5.1	FRANCOUZSKÁ REPUBLIKA .....	50
5.1.1	Organizace územní samosprávy ve Francii.....	50
5.1.2	Postavení úředníků ve Francii.....	54
5.1.3	Srovnání francouzské veřejné správy s ČR.....	54
5.2	SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO .....	55
5.2.1	Organizace veřejné správy v Německu.....	56
5.2.2	Postavení úředníků v Německu.....	59
5.2.3	Bavorsko .....	59
5.2.4	Srovnání německé veřejné správy s ČR.....	60
5.3	POLSKÁ REPUBLIKA.....	61
5.3.1	Organizace územní samosprávy v Polsku.....	61
5.3.2	Postavení úředníků v Polsku .....	64
5.3.3	Srovnání polské veřejné správy s ČR.....	64
<b>6</b>	<b>SPOJENÝ MODEL VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR .....</b>	<b>66</b>
6.1	REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	66
6.1.1	Problémy reformy veřejné správy .....	68
6.2	POČET OBCÍ .....	68
6.2.1	Malé obce .....	69
6.3	ROZSAH VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI .....	71
6.3.1	Zlínský kraj .....	71
6.3.2	Přesun výkonu přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy .....	75
6.4	FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ STÁTNÍ SPRÁVY .....	77
6.4.1	Město Bojkovice .....	78
6.5	POLITIZOVANÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	79
6.5.1	Přímá volba starosty .....	80
<b>7</b>	<b>DOPORUČENÍ K MODIFIKACI SPOJENÉHO MODELU V ČR.....</b>	<b>82</b>
7.1	REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	82
7.2	POČET OBCÍ .....	83
7.3	SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST .....	84
7.4	FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI .....	85
7.5	POLITIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	86
7.6	SHRNUTÍ PRAKTICKÉ ČÁSTI .....	87
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>88</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>90</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>97</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>98</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>99</b>



## ÚVOD

Veřejná správa je nezbytnou součástí každodenního života občana či organizace vyskytující se na území daného státu. Pod pojmem veřejná správa si lze představit službu veřejnosti, která se rozděluje na státní správu a samosprávu. V Evropě probíhaly politické a právní procesy, které měly vést ke sjednocování a demokratizaci evropské společnosti. Evropská veřejná správa se formovala již od antické doby, přesto neexistuje její jednotný výklad a struktura. Organizační struktura veřejné správy odráží historické, politické, ekonomické a kulturní podmínky v jednotlivých zemích. Její struktura se zakládá na podobě ústavy a zákonů daného státu. Evropská veřejná správa se vyznačuje uplatňováním několika principů, např. principu decentralizace či principu subsidiarity. Je důležité, aby veřejná správa byla pořád zdokonalována s ohledem na technologický vývoj a čím dál více se přibližovala občanovi se zachováním dostatečné kvality.

Práce se orientuje na splnění hlavního cíle, a to představit uplatnění spojeného a odděleného modelu výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích. Rozdílnost těchto dvou modelů tkví ve výkonu samosprávy a státní správy, buď odděleně, personálně, institucionálně i finančně nebo naopak spojeně, kde územní samosprávné celky vykonávají vedle své samostatné činnosti i přenesenou státní správu. K dosažení cíle je třeba vysvětlení základní terminologie veřejné správy a modelů výkonu veřejné správy. Hlavní podstatou práce je poskytnout určité srovnání modelů výkonu veřejné správy ve vybraných Evropských zemích. Tato analýza ukazuje rozdílnost jednotlivých modelů veřejné správy s porovnáním s modelem veřejné správy České republiky.

Diplomová práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část. Teoretická část se zabývá popsáním základních pojmů týkající se veřejné správy – pojmy pravomoc, působnost či organizační principy. Poté následuje představení organizace veřejné správy v České republice, která se dělí na státní správu a samosprávu. Nedílnou součástí teoretické části je pohled na veřejnou správu z hlediska zařazení do evropského správního prostoru a taktéž Evropské unie. Teoretickou část uzavírá kapitola veřejná správa v Evropě, která ukazuje řadu hledisek, jak nahlížet na veřejnou správu v rámci Evropy a hlavně popisuje principy spojeného a odděleného modelu výkonu veřejné správy a jejich historický vývoj v českých zemích.

Druhá polovina práce tedy praktická část se věnuje analýze jednotlivých modelů veřejné správy ve vybraných evropských zemích, kde je hlavní důraz brán na odlišení spojeného

a odděleného modelu výkonu veřejné správy. Analýza modelů veřejné správy ve Francii, Německu a Polsku ukazuje odlišné přístupy k formování a fungování modelu výkonu veřejné správy. V navazující kapitole dochází ke zhodnocení fungování spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice, kde jsou popsány zásadní problémy tohoto zavedeného modelu. V poslední kapitole jsou shrnuty nejpodstatnější problémy, které vyplynuly v předešlé kapitole s jejich možnými řešeními i s pomocí provedené analýzy vybraných evropských zemí.

## CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

Hlavním cílem této práce, který jsem si určila, bude představit uplatnění spojeného a odděleného modelu výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích. K dosažení hlavního cíle budou využity vedlejší cíle.

Prvním vedlejším cílem bude vysvětlení základní terminologie týkající se pojmu veřejné správy. Na veřejnou správu bude navazovat představení organizace veřejné správy v České republice. Další vedlejší cíl ukáže veřejnou správu z evropského hlediska, kde existuje několik různých pohledů, jak můžeme nahlížet na evropskou veřejnou správu. Na to naváže vysvětlení pojmů spojeného a odděleného modelu s jejich výhodami a nevýhodami.

Praktická část bude tedy zaměřena na analýzu samotných modelů výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích. Každou vybranou zemi srovnám s hlediska výkonu veřejné správy s Českou republikou. Posledním významným cílem bude zhodnocení fungování spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice a možné návrhy k jeho modifikaci i podle provedené analýzy modelů vybraných zemí.

Pro dosažení stanovených cílů je potřeba určit metody práce:

- literární rešerše – popsání aktuálního stavu oblasti veřejné správy, zejména se zaměřením na téma oddělený a spojený model výkonu veřejné správy pomocí relevantních zdrojů – odborná literatura,
- pozorování – cílevědomé, plánovité a systematické sledování určitých skutečností, v teoretické části sledování literatury, které je převedená v praktické části do praxe,
- komparace – porovnání modelů výkonu veřejné správy ve vybraných zemích v praktické části a nalezení zásadních rozdílů,
- analýza – rozčlenění stanoveného celku na části, které se potom dále zkoumají, oddělení podstatného od nepodstatného, využito v analýze modelů výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích,
- syntéza – opakem analýzy, kdy dochází ke spojení získaných poznatků s analýzy, dochází k definování nových poznatků k tématu,
- analýza dokumentů – zkoumání zásadních dokumentů pro získání informací k danému tématu, především využití zákonů, ústav a odborné literatury.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 VEŘEJNÁ SPRÁVA

## 1.1 Obecné vymezení správy a veřejné správy

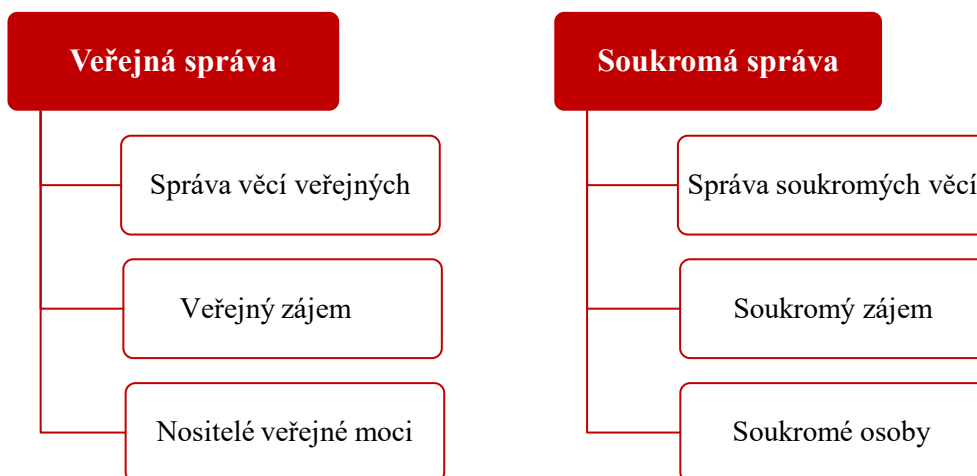
Pojem správa je termínem velice obecným, s širokým obsahem a velkou množinou chápání a pojetí. Lze si obecně správu představit jako činnost, která je zaměřena k zachování, rozvíjení a péči o určité věci, záležitosti, hodnoty, apod. Správa jako činnost je zároveň vykonávána v rámci určitých společenských vztahů, jelikož spravovaný objekt má být touto činností chráněn před nežádoucím ohrožením či zásahem ze strany jiných složek společnosti a přitom smyslem správy je daný objekt spravovat ve prospěch určitého jedince či skupiny (Skulová, 2014, s. 35).

Správa je zpravidla vymezena jako:

- a) plánovaná činnost či soubor činností, které sledují dosažení určitého cíle,
- b) institucionalizovaná činnost vykonávaná v daném organizačním systému, který je regulován,
- c) správa veřejných záležitostí, veřejných potřeb, zájmu a hodnot, nazývanou jako veřejná správa (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 11).

Podle Hendrycha (2014, s. 9-10) základní vymezení správy v obecném pojetí závisí, zda jde o správu veřejných záležitostí, nebo záležitostí soukromých. Veřejná správa a správa soukromá jsou v současné době velice provázané, ať už kvůli neurčitosti veřejného zájmu či rozšíření služeb veřejnosti. Rozdíl mezi veřejnou správou a soukromou správou spočívá například v právní návaznosti na právní řád. Veřejná správa je vázána právním řádem, který ji vymezuje rámec jednání a stanovuje ji působnost a pravomoc. U soukromé správy je vymezen pouze rámec jednání. Podle Ústavy České republiky (1993, čl. 2, odst. 3-4) orgány veřejné správy mohou dělat, to co jim zákon dovoluje, naopak osoby soukromého práva mohou dělat vše, co jim není zakázáno.

Jak uvádějí Denhardtovi (2009, s. 1-15) veřejná správa funguje na všech úrovních doma i v zahraničí, spravují ji neziskové organizace, sdružení a zájmové skupiny všeho druhu. Hlavním rozdílem mezi soukromou a veřejnou správou vidí v tom, že firma se zabývá především vytvářením zisku, zatímco veřejná správa poskytuje veřejné služby ve veřejném zájmu.



Obrázek 1 – Veřejná správa a soukromá správa (vlastní zpracování)

Veřejná správa provádí výkonnou moc ve státě prostřednictvím těchto činností:

- podzákoně, která je vázána zákony, vykonávána podle zákonů a v zákonech je stanoveno zmocnění k této činnosti,
- výkonně, která zabezpečuje vykonávání právních norem a
- nařizovací, které upravuje vrchnostenské postavení orgánů veřejné správy (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 11).

Na pojem veřejná správa může být tedy nahlíženo jako na správu veřejných záležitostí, která je uskutečňovaná v rozhodující míře jako projev výkonné moci ve státě. Počátky veřejné správy sahají daleko do minulosti a jsou spjaty s formováním nejstarších státních útvarů – tzv. městských států. Veřejná správa se stala jedním z nejvýznamnějších jevů existence státu a praktického výkonu veřejné moci (Lacina a Čechák, 2001, s. 7).

## 1.2 Pojetí veřejné správy

Podle Hendrycha (2014, s. 11-12) veřejnou správou rozumíme určitý druh činnosti (spravování veřejných záležitostí) nebo organizační jednotku – instituci (organizace, úřad, útvar), která veřejnou správu vykonává. První případ se označuje jako materiální pojetí veřejné správy a druhý případ jako formální pojetí veřejné správy.

Materiální (funkční) pojetí zahrnuje veřejnou správu činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné. Jde tedy o výkon veřejné správy jakožto výkon podzákoně a nařizovací činnosti těchto orgánů. Ve formálním (organizační, insti-

tucionální) pojetí je kladen důraz nikoli na činnost, ale na organizace (instituce), kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly (služba, dozor, organizování).

Halásková (2013, s. 15) veřejnou správu rozděluje do širšího a užšího pojetí. Veřejná správa v širším pojetí zahrnuje organizaci záležitostí celého státního společenství, které je představováno orgány, vztahy a činnostmi moci zákonodárné (parlament), soudní (soudy) a výkonné (prezident, vláda, správní úřady) a také prvky systému veřejné správy v užším pojetí. Veřejná správa v užším pojetí je vymezena jako správní činnost, vykonávána zmocněnými subjekty na základě zákona v rozsahu přikázané pravomoci a působnosti. Realizace se uskutečňuje jen exekutivou vlády, státními a pověřenými nestátními orgány. Z tohoto pojetí je veřejná správa rozdělena na státní správu a samosprávu.

### 1.3 Organizační principy veřejné správy

Organizační uspořádání veřejné správy reflektuje historické, politické, ekonomické, kulturní a jiné podmínky jednotlivých zemí. Zakládá se na podobě ústavy daného státu a její podoba má tak vlastní specifika odlišná od jiných států. Organizační uspořádání veřejné správy se zakládá na určení jakého subjektu a na jaké úrovni správy budou realizované jednotlivé správní činnosti a úkoly. V tomto smyslu se veřejná správa člení na ústřední (celostátní), oblastní (regionální) a obecní (místní), (Evropská veřejná správa, 2015, s. 116-118).

Jak uvádí Skulová (2014, s. 59) organizace veřejné správy jako celek, tak i jednotlivé organizační subsystémy a správní orgány uplatňují základní organizační principy veřejné správy:

- centralizace a decentralizace,
- koncentrace a dekoncentrace,
- územní a věcný princip,
- monokratický a kolegiální způsob rozhodování,
- jmenovací, volební a princip výběrového řízení.

#### 1.3.1 Princip centralizace a decentralizace

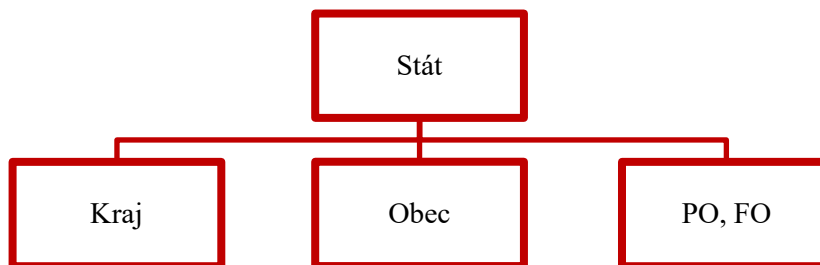
Tento princip vyjadřuje tendenci soustřeďovat určité pravomoci na vyšších úrovních (stupních) správních jednotek nebo celých soustav nebo naopak je delegovat na nižší úrovně (Hendrych, 2007, s. 101).

U centralizačních organizačních soustav je pravomoc většinou soustředěna u nejvyššího organizačního článku a její konkrétní rozdělení na nižší stupně je dána prostřednictvím delegování neboli poskytování určité míry moci řídicím pracovníkům nižšího stupně. Rozsah delegace pravomoci určuje v podstatě vztah centralizace a decentralizace (Skulová, 2014, s. 60-61).



Obrázek 2 – Centralizační princip (vlastní zpracování)

System založený na decentralizaci deleguje na nižší stupeň řízení více práv než systém centralizovaný. Dochází k decentralizaci pravomoci, kdy dochází k trvalému delegování pravomoci rozhodovat a decentralizaci činnosti, kde se deleguje pouze činnosti bez pravomoci rozhodovat ani o předpokladech ani o závěrech vyplývajících z této činnosti (Skulová, 2014, s. 60-61).



Obrázek 3 – Decentralizační princip (vlastní zpracování)

### 1.3.2 Princip koncentrace a dekoncentrace

Tento princip je spojen s rozdělením funkcí (kompetencí) mezi jednotlivé stupně stejné organizační soustavy, které se může projevit ve vertikálním a horizontálním smyslu.

U horizontální dekoncentrace se rozdělují funkce na stejné úrovni mezi více orgánů (rozdělování ministerstev). Opačný vliv má horizontální koncentrace, při které dochází k soustředění veškerých funkcí na stejné úrovni v menším počtu orgánů nebo v jediném orgánu (slučování ministerstev). Při horizontální dekoncentraci vznikají organizační jednotky,



mezi kterými navzájem nefunguje nadřízenost a podřízenost, ale princip součinnosti a spolupráce (Horzinková a Novotný, 2013, s. 25-26). Horizontální koncentrace i dekoncentrace je použitelná u státní správy i samosprávy (Skulová, 2014, s. 63).

Jak uvádí Hendrych (2007, s. 102-103) vertikální koncentrace a dekoncentrace spočívá v takovém rozdělení působnosti mezi vyšším a nižším stupněm, které představuje buď soustředění působnosti v úřadu na vyšší úrovni, nebo naopak jejím delegováním na úřad nižší úrovně. Horzinková a Novotný (2013, s. 26) dále uvádí, že mezi různými úrovněmi funguje vztah nadřízenosti a podřízenosti (ústřednímu správnímu úřadu je podřízen dekoncentrovaný orgán s celostátní působností).



Obrázek 4 – Vertikální dekoncentrace (vlastní zpracování)

### 1.3.3 Územní a věcný princip

Princip územní vymezuje působnost správního úřadu nebo orgánu ve vztahu k určitému území. Dle rozsahu územní působnosti se rozlišují:

- instituce s celostátní působností (ústřední orgány státní správy – ministerstva),
- územní instituce, které vykonávají působnost na části území – zákonem dané územní obvody (orgány místní správy), (Horzinková a Novotný, 2013, s. 27).

Naopak věcný princip se uplatňuje výlučně nebo aspoň převážně obsahovou stejnorodostí správní agendy, tj. úkolů, které mají být plněny (všeobecná působnost). Zpravidla se zde zřizují specializované úřady nebo útvary, např. ministerstva (Hendrych, 2007, s. 100).

### 1.3.4 Monokratický a kolegiální způsob rozhodování

U monokratického principu je dána pravomoc rozhodovat jediné osobě (vedoucí správního úřadu). Princip je uplatňován převážně ve státní správě, najdeme ho ale i v samosprávě. Opakem je společné rozhodnutí více osob (sboru), které se využívá převážně v samosprávě a je založeno na kolegiálním principu (Skulová, 2014, s. 66). Sboru může být svěřeno rozhodování důležitých věcí a o méně důležité věci se může postarat, ten kdo stojí v čele sboru. Při rozhodování se využívá určitá souhlasná společná vůle za účasti stanoveného mini-

málního počtu členů. Tento princip se využívá většinou v samosprávě, ale funguje kupříkladu u rozhodování vlády (Horzinková a Novotný, 2013, s. 27).

### **1.3.5 Jmenovací, volební a princip výběrového řízení**

Tento princip vyjadřuje rozdílné způsoby ustavování správních orgánů a jejich představitelů. Dosazení do funkce na základě volebního principu (samospráva), jmenováním (státní správa) nebo na základě výsledku výběrového řízení, po kterém následuje jmenování (Skulová, 2014, s. 65). Při principu jmenovacím, zpravidla jmenování provádí nadřízený správní úřad (ředitel finančního úřadu je jmenován ministrem financí), vláda nebo hlava státu (Horzinková a Novotný, 2013, s. 28).

## **1.4 Nositelé a vykonavatelé veřejné správy**

Veřejná správa a její výkon musí být svěřeny určitému subjektu, který je nositelem jednotlivých úkolů a také za ně odpovídá. Nositelem veřejné správy v České republice (dále jen ČR) je stát a právnické a fyzické osoby, u kterých to stanovila ústava či zákon. Nositelem tedy mohou být i veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky, fyzické a právnické osoby soukromého práva (Hendrych, 2007, s. 117). Podle Horzinkové a Novotného (2013, s. 28-29) se za vykonavatele považují ti, kteří v rámci subjektů veřejnou správu vykonávají (správní úřady, orgány územní samosprávy – rada kraje, fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy). Jak uvádí Hendrych (2007, s. 119) každý nositel a vykonavatel veřejné správy má zákonem vymezen okruh úkolů (působnost), které je povinen řešit v určitém územním prostoru a jsou mu poskytnuty potřebné právní prostředky k jejich splnění (pravomoc).

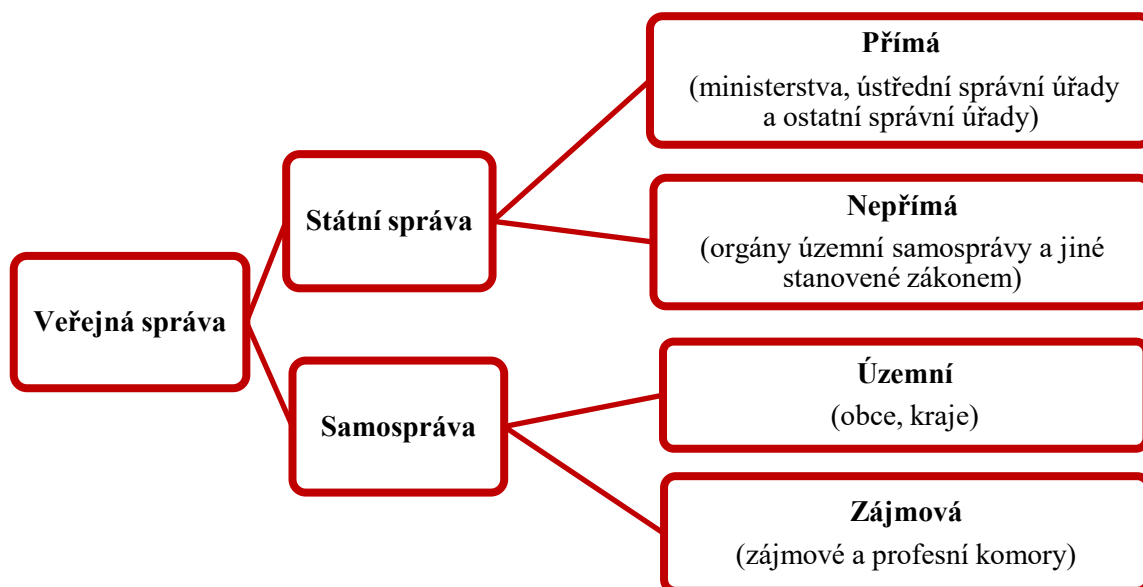
Působnost zpravidla zahrnuje předmět a rozsah správní činnosti, pro jejíž realizaci je orgán veřejné správy příslušný. Podstata působnosti spočívá v odpovědnosti orgánu veřejné správy za určitý úsek správy. Rozlišuje se působnost věcná (všeobecná a speciální) a územní (Horzinková a Novotný, 2013, s. 32-33).

Pravomoc se uskutečňuje vydáváním nařízení, opatření obecné povahy, vydáváním správních aktů, uzavíráním veřejnoprávní smluv, správním dozorem, výkonem rozhodnutí atd. (Hendrych, 2007, s. 120). Pravomoc je orgánům veřejné správy svěřena, proto ji nelze delegovat na jiný orgán (Horzinková a Novotný, 2013, s. 33-34).

## 2 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICCE

Česká republika je dle Ústavy ČR (Česko, 1993) svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát. ČR je unitární stát, parlamentní republika, kde žije přes 10 mil. obyvatel. Státní moc je dělena na zákonodárnou, výkonnou a soudní moc. Zákonodárnou moc tvoří dvoukomorový Parlament tvořený z Poslanecké sněmovny (200 poslanců) a Senátu (81 senátorů). Moc výkonnou v ČR zastává prezident a vláda. Soudní moc je vykonávána prostřednictvím nejvyšších soudů, vrchních soudů, krajských soudů a okresních soudů.

Veřejná správa v ČR je založena na bázi spojeného modelu, který byl zaveden v roce 2003 na všech územních úrovních. Principem spojeného modelu je, že územní samosprávné celky (dále jen ÚSC) vykonávají vedle své vlastní činnosti v samostatné působnosti i státní správu v přenesené působnosti. Veřejná správa je členěna na státní správu a samosprávu. Lze v některých publikacích najít třetí složku a to ostatní veřejnou správu. Jak uvádí kupříkladu Hendrych (2007, s. 136) ostatní veřejná správa není vykonávána subjekty státní správy ani samosprávy. Jedná se například o organizace typu samostatného veřejného ústavu jako Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR.



Obrázek 5 – Schéma veřejné správy v České republice (vlastní zpracování)

## 2.1 Státní správa

Státní správu lze definovat jako činnost státu vykonávanou prostřednictvím státních orgánů (ministerstva) a orgánů, na které stát výkon státní správy přenesl (ÚSC). Státní správa je svou povahou projevem centralizované veřejné správy a také jádrem veřejné správy (Skulová, 2014, s. 51-52).

Hlavní znaky státní správy:

- realizuje výkonnou moc státu, organizuje a zabezpečuje realizaci úkolů a cílů státu,
- je začleněna do struktury státní moci – moc zákonodárná, výkonná a soudní,
- má povahu veřejné správy a vždy vykonává její činnost,
- slouží veřejným zájmům společnosti, službě veřejnosti, ochraně občanů, obraně státu,
- je formována a určována zákony a řídí se jimi, poskytuje určitou formu záruky zákonného stavu (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 39).

Pravomoci státní správy:

- a) kontrolní – kontrola prováděná orgány státního dozoru a státní inspekce (Nejvyšší kontrolní úřad, finanční úřad),
- b) výkonná – plnění úkolů a zabezpečení státních činností,
- c) nařizovací – vydávání závazných nařízení,
- d) zákonodárná – tvorba právních norem (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 39).

Organizace státní správy funguje na hierarchickém uspořádání, tedy na vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi správními úřady. Každý orgán státní správy má stanovenou pravomoc a působnost, v rámci níž vykonává svou činnost.

Orgány státní správy zahrnují podle Hendrycha (2007, s. 122-123):

- přímé vykonavatele státní správy – přímý výkon státní správy prostřednictvím ministerstev a jiných správních úřadů,
- nepřímé vykonavatele státní správy – nepřímý výkon státní správy spočívající v delegování výkonu státní správy v přenesené působnosti na ÚSC,
- a ostatní úřady, které mají zvláštní postavení – nejsou řízeny vládou ani jí ze své činnosti nejsou odpovědní, tzv. nezávislé správní úřady (Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro televizní a rozhlasové vysílání).

### 2.1.1 Přímí vykonavatelé státní správy

Do této kategorie spadají ministerstva a jiné ústřední správní úřady, které mají působnost a pravomoc na celém území státu. Nejsou podřízeny žádnému speciálnímu správnímu úřadu a lze je zřídit pouze zákonem, který jim také vymezuje jejich působnost. Základem právního postavení těchto orgánů je Ústava ČR a zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (Horzinková a Novotný, 2013, s. 36).

#### **Vláda**

Vrcholným ústředním orgánem státní správy je vláda ČR, která má dle Ústavy ČR (Česko, 1993, čl. 67-80) výkonnou moc s všeobecnou působností. Je složená z předsedy vlády, místopředsedů vlády ministrů. Předseda je jmenován prezidentem republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je k řízení ministerstev a jiných úřadů. Vláda funguje na kolegiálním principu a při přijetí usnesení je nutnost souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Činnosti vlády jsou vymezeny v Ústavě ČR, jde především o ochranu zájmů státu a uskutečňování svého programového prohlášení. Činnosti spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením vlády plní Úřad vlády, který patří mezi ústřední orgány státní správy. Vláda určuje zásady vnitřní a zahraniční politiky, má zákonodárnou iniciativu a také se vyjadřuje k návrhům ostatních zákonů. Má oprávnění k vydávání nařízení, které má normativní povahu a podzákonný charakter. Vláda také řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a jiných ústředních úřadů (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 40-41).

#### **Ministerstva**

Ministerstva jsou vymezeny dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. V ČR existuje 14 ministerstev, v jejichž čele stojí člen vlády jako ministr. Ministerstvo je monokratický orgán, který je řízen ministrem, který odpovídá za jeho činnost vládě a má tak pravomoc delegovat určité pravomoci na vedoucí pracovníky ministerstva. Ministerstva se řídí při své činnosti ústavními zákony, zákony a usneseními vlády. Starají se o přípravu návrhů zákonů a jiných právních předpisů, které se týkají věcí, které spadají do jejich působnosti. Dle zákona a v mezích zákona vydávají právní předpisy, které se označují jako vyhlášky (Horzinková a Novotný, 2013, s. 39-40).

### **Další ústřední orgány státní správy**

Mezi další ústřední orgány státní správy, ve kterých nestojí člen vlády, ale vedoucí jmenovaný vládou nebo prezidentem patří Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví a jiné (Česko, 1969, § 2).

### **Výkon státní správy jinými státními orgány**

Podle Ústavy ČR (Česko, 1993, čl. 54-66) se na výkonu státní správy podílí prezident. Prezident je hlavou státu a vykonává státní správu určitým způsobem. V prvé řadě je vrchním velitelem ozbrojených sil, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy a jmenuje některé vedoucí ústředních správních úřadů. Vedle prezidenta se na výkonu státní správy podílí např. Česká národní banka, která je ústřední bankou státu. Mezi další přímé vykonavatele státní správy patří veřejné sbory (Policie ČR, Hasičský záchranný sbor, Armáda...) a zpravodajské služby (Bezpečnostní informační služba ČR, Vojenské zpravodajství...), (Horzinková a Novotný, 2013, s. 45-55).

#### **2.1.2 Nepřímí vykonavatelé státní správy**

Mezi nepřímé vykonavatele státní správy se řadí orgány, na které je výkon státní správy přenesen. Patří mezi ně:

- orgány krajů (krajské úřady, rada kraje, zvláštní orgány kraje),
- orgány obcí (obecné úřady, pověřené obecní úřady, úřady obcí s rozšířenou působností, rada obce...),
- právnické a fyzické osoby soukromého práva (lesnická stráž), (Horzinková a Novotný, 2013, s. 60-61).

## **2.2 Samospráva**

Samospráva je veřejná správa uskutečňována jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Tyto subjekty vykonávají samosprávu svým jménem a ve své vlastní působnosti. Samosprávu podle její působnosti dělíme na územní (obce, kraje) a zájmovou (komory, svazky), (Hendrych, 2014. s. 128).

Znaky samosprávy:

- územní nebo lidská činnost, vůči kterým působí (obec),
- osoby podřazené samosprávě (obyvatelé obce),

- samospráva jako právnická osoba veřejného práva strukturou samosprávných orgánů (obec se zastupitelstvem a radou),
- vlastní rozpočet a hospodaření (Koudelka, 2007, s. 21).

### 2.2.1 Územní samospráva

Podle Ernekera, Krybusové a Pána (2011, s. 10-41) lze územní (místní) samosprávu definovat jako právo určitého společenství spravovat na svém území vymezený okruh záležitostí samostatně, nezávisle na státu a jeho orgánech, a to na vlastní odpovědnost, v zájmu svého obyvatelstva a v souladu s principem subsidiarity. Její právní základ je zakotven v hlavě sedmé Ústavy ČR (Česko, 1993, čl. 99-105), kde jsou definovány základní ÚSC celky (obce - 6258) a vyšší ÚSC (kraje - 14). V ČR tedy existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. Územní samosprávné celky (obce a kraje) mají své vlastní samostatné kompetence, do jejichž výkonu nelze zasahovat, pokud to nevyžaduje ochrana zákona.

### 2.2.2 Obce

Obec patří mezi základní jednotku územní samosprávy v ČR dle Ústavy. Obec je definována v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, jako „základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek vymezený hranicí území obce“. Obec je:

- obydlenu lokalitou (jednoho či více katastrálních území),
- politickým subjektem,
- veřejnoprávní korporací (právnickou osobou), která vlastní svůj majetek a má definované své kompetence,
- vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů,
- chrání veřejný zájem, pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů,
- vytváří orgány pro plnění svých úkolů,
- realizuje v místě státní politiku (Česko, 2000a).

### Městys, město, statutární město

Některé obce mohou být za splnění určitých podmínek prohlášeny za městys, město nebo statutární město. Speciální postavení má Hlavní město Praha, které je upraveno zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Každé město je považováno za obec, ale pokud se obec chce stát městem, musí mít alespoň 3 000 obyvatel a zažádat o udělení statusu města

předsedu Poslanecké sněmovny. Titul městys je historického rázu, který se vyznačoval pořádáním trhů a byl zrušen v roce 1954. Znovu se začal využívat od roku 2006, o navrácení tohoto titulu si obce mohou zažádat předsedu Poslanecké sněmovny. Za statutární město se považuje město členěné na městské části či obvody, které disponují vlastními orgány samosprávy (Horzinková a Novotný, 2013, s. 132-136).

Obec	Městys	Město	Statutární město	Městská část (obvod)	Hlavní město Praha
zastupitelstvo obce	zastupitelstvo městysu	zastupitelstvo města	zastupitelstvo města	zastupitelstvo městské části	zastupitelstvo hl. m. Prahy
rada obce	rada městysu	rada města	rada města	rada městské části	rada hl. m. Prahy
obecní úřad	úřad městysu	městský úřad	magistrát	úřad městské části	magistrát hl. m. Prahy
starosta	starosta	starosta	primátor	starosta městské části	primátor hl. m. Prahy

Tabulka 1 – Názvy orgánů obce podle typu obce (vlastní zpracování, Jirásek, 2013, s. 337)

Soustavu orgánů obce tvoří starosta, zastupitelstvo obce (výbory), rada obce (komise), obecní úřad a zvláštní orgány obce.

### Obecní úřad, starosta, tajemník

Orgánem obce pro výkon samostatné a přenesené působnosti je zřízen obecní úřad, v jehož čele stojí starosta. Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem a zaměstnanci obecního úřadu. Starosta zastupuje obec navenek a řídí zastupitelstvo a radu. Starosta i jeho zástupce (místostarosta, příp. místostarostové) se volí z členů zastupitelstva a za výkon svých funkcí mu odpovídají. Starosta má pravomoci jako každý člen zastupitelstva a navíc např. může po předchozím souhlasu ředitele krajského úřadu jmenovat tajemníka, který je mu odpovědný za plnění úkolů v samostatné i přenesené působnosti, dále starosta má právo pozastavit výkon usnesení rady obce, pokud ho považuje za nesprávné, odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce nebo odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce (Horzinková a Novotný, 2013, s. 174-180).

Funkce tajemníka se zřizuje vždy v obci s pověřeným úřadem a v obci s rozšířenou působností, ostatní obce mají možnost, nikoli povinnost si funkci tajemníka zřídit. Tajemník plní úkoly uložené zastupitelstvem, radou nebo starostou, dále stanovuje platy všem zaměst-



nancům obce zařazeným do obecního úřadu nebo vydává spisový, skartační a pracovní řád obecního úřadu, pokud je nevydává rada (Balík, 2009, s. 77).

### **Zastupitelstvo obce**

K nejdůležitějšímu orgánu obce patří obecní zastupitelstvo, jehož vymezení je zakotveno v Ústavě ČR (Česko, 1993, čl. 99-105). Do zastupitelstva se volí poměrným systémem jednou za 4 roky. Kandidovat do zastupitelstva smí občan ČR starší 18 let, který má v dané obci trvalé bydliště a je svéprávný. Počet členů zastupitelstva se odvozuje od velikosti obce (min. 5 členů a max. 55 členů, výjimka Praha 65 členů). Zasedání zastupitelstva je veřejná a koná se nejméně jednou za 3 měsíce. Zastupitelstvo rozhoduje o veškerých záležitostech obce z hlediska samostatné působnosti:

- schvaluje rozpočet obce,
- zřizuje a ruší příspěvkové organizace,
- vydává závazné obecné vyhlášky,
- vyhlašuje místní referendum,
- volí starostu, místostarostu, radu obce,
- zřizuje a ruší obecní policii,
- uděluje čestné občanství obce a ceny obce atd. (Koudelka, 2007, s. 168-186).

Z hlediska přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje o vydávání nařízení obce, pokud nebyla zřízena rada obce. Jako pracovní a iniciativní orgán si může zastupitelstvo zřídit výbor. Zákon o obcích (Česko, 2000a, § 117) povinně stanovuje zřízení finančního, kontrolního a osadního výboru. Pokud se na území obce nachází alespoň 10 % občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti než české, tak musí vzniknout i výbor pro národnostní menšiny.

### **Rada obce**

Dalším významným orgánem je rada obce, která patří mezi výkonné orgány obce. Radu tvoří starosta, místostarosta a další členové volení z řad členů zastupitelstva obce. Rada musí být nejméně pětičlenná a maximálně jedenáctičlenná, avšak rada nemusí být v každé obci zřízena. Rada řídí obec na základě její kompetencí či na základě úkolů od zastupitelstva, kupříkladu připravuje návrh pro jednání zastupitelstva, vydává nařízení obce nebo má v kompetenci územní plánování. Rada si může zřídit komisi, jako poradní orgán (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 65-80). Mezi zvláštní orgány obce patří např. přestupková nebo povodňová komise, jak uvádí Koudelka (2007, s. 215).

### 2.2.3 Kraje

Kraj je vymezen v zákoně č.129/2000 Sb., o krajích, jako „vyšší územní samosprávné společenství občanů, které má právo na samosprávu“. Jeho cílem je pečovat o všestranný rozvoj daného území. V ČR se nachází 14 krajů (13+Praha). Kraj jako obec je územní samosprávný celek, veřejnoprávní korporace (Česko, 2000b).

Orgány kraje tvoří zastupitelstvo kraje (výbor), rada kraje (komise), hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgán kraje. Orgány kraje mají velice podobné vymezení působnosti jako orgány obce.

#### **Zastupitelstvo kraje**

Zastupitelstvo je voleno poměrným systémem na 4 roky a jeho počet členů se pohybuje od 25-65 členů podle velikosti kraje. Podle zákona o volbách do zastupitelstev krajů (Česko, 2000c, § 5) funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu či jiném ústředním orgánu státní správy. Zastupitelstvo rozhoduje o všech věcech patřící do samostatné působnosti a o věcech spadající do přenesené působnosti jen stanoví-li zákon. Zastupitelstvo je povinné zřídit finanční a kontrolní výbor a výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost (pokud na území kraje nachází alespoň 5 % občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti než české, tak musí vzniknout výbor pro národnostní menšiny).

#### **Hejtman, krajský úřad, ředitel krajského úřadu**

V čele zastupitelstva i rady stojí hejtman, oproti tomu v čele krajského úřadu stojí ředitel, který je odpovědný hejtmanovi. Ředitele krajského úřadu jmenuje hejtman po souhlasu ministra vnitra. Krajský úřad vykonává přenesenou působnost kromě činností, které byly svěřeny zastupitelstvu nebo radě kraje. Krajský úřad se člení na odbory a oddělení. Hejtman má podobné postavení jako starosta v obci, kupříkladu informuje občany o činnosti kraje. Hejtman a náměstci jsou voleni z řad členů zastupitelstva a taktéž jsou mu odpovědni za výkon své funkce (Horzinková a Novotný, 2013, s. 195-201).

#### **Rada kraje**

Rada je výkonný orgán kraje z hlediska samostatné působnosti. Radu tvoří hejtman, náměstek (náměstci) hejtmana a další členové rady. Počet členů se pohybuje od 9 do 11 členů podle velikosti kraje. Rada se stará zejména o zabezpečení hospodaření podle schváleného rozpočtu a provádí rozpočtové opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem (Horzinková a Novotný, 2013, s. 198-199).

Počet obyvatel kraje	Počet členů zastupitelstva kraje
do 600 000	45
nad 600 000 do 900 000	55
nad 900 000	65
Počet obyvatel kraje	Počet členů rady kraje
do 600 000	9
nad 600 000	11

Tabulka 2 – Počet členů zastupitelstva a rady kraje dle počtu obyvatel kraje (vlastní zpracování, Horzinková a Novotný, s. 195-198)

#### 2.2.4 Samostatná a přenesená působnost

Působnost zahrnuje okruh úkolů, jimiž je správní orgán pověřen. Rozlišujeme z hlediska výkonu veřejné správy samostatnou a přenesenou působnost u samosprávných celků. Výkon samostatné a přenesené působnosti zajišťují obecní a krajské úřady.

##### Samostatná působnost

V samostatné působnosti si obce a kraje spravují samostatně své záležitosti týkající se jejich zájmů a zájmů jejich občanů. Stát a jeho orgány zasahují do samostatné působnosti, jen pokud to vyžaduje ochrana zákona. Při výkonu samostatné působnosti se samosprávné celky musí řídit stanovenými zákony (Institut pro veřejnou správu Praha, ©2008-2017). Zákon o obcích (Česko, 2000a, § 35, § 84-85, § 102) definuje činnosti, které spadají pod samostatnou působnost obce. Patří mezi ně:

- hospodaření s vlastním majetkem,
- schvalování rozpočtu obce,
- zřizování a rušení příspěvkové organizace obce,
- vydávání obecně závazných vyhlášek obce,
- místní referendum,
- zřizování obecní policie,
- program rozvoje územního obvodu obce,
- udělování čestného občanství a ceny obce,
- ukládání pokut za správní delikty v samostatné působnosti,
- spolupráce s jinými obcemi a jiné.

Podobné činnosti obce v samostatné působnosti vykonávají i kraje na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (Česko, 2000b, § 14, § 35-36, § 59), patří mezi ně předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně nebo vydávání obecně závazných vyhlášek kraje.

### **Přenesená působnost**

Přenesená působnost samosprávných celků zahrnuje určitý rozsah přenesených (delegovaných) činností státní správy na samosprávu v rámci zákonů. Stát tedy vykonává státní správu v přenesené působnosti prostřednictvím zaměstnanců obcí a krajů. Orgány obcí a krajů vykonávají státní správu v přenesené působnosti a k tomu spravují své záležitosti v samostatné působnosti v rámci spojeného modelu, který se uplatňuje v ČR. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme tři základní typy obcí:

- obce se základním rozsahem přenesené působnosti (6 258) – jedná se o všechny obce, které vykonávají činnosti, jako jsou vydávání nařízení obcí, rozhodování o místních komunikacích, projednávání přestupků, evidence obyvatel,
- obce s pověřeným úřadem (POÚ, 393) – rozhodují o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky, zajišťují volby do Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů a obcí a do Evropského parlamentu,
- obce s rozšířenou působností (ORP, 205) – vedou registry obyvatel, vydávají občanské a cestovní doklady, provádí ochranu přírody a krajiny, vykonávají státní správu lesů, poskytují dávky a sociální služby (Provazníková, 2015, s. 29-30).

Kraje i obce jsou při výkonu přenesené působnosti podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje při výkonu přenesené působnosti. Naopak kraje přezkoumávají rozhodnutí vydané orgány obce při výkonu přenesené působnosti (Česko, 2000b, § 67, § 92).

### **Spolupráce obcí**

V rámci samostatné působnosti mohou obce spolupracovat např. v oblasti školství či sociální péče. Určitá forma spolupráce funguje i v přenesené působnosti, kde mohou obce spolupracovat na základě uzavření veřejnoprávní smlouvy. V rámci přenesené působnosti musí obce, které patří mezi účastníky smlouvy vykonávat přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Tuto smlouvu musí odsouhlasit příslušný krajský úřad. Smlouva musí obsahovat označení účastníků, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti a způsob úhrady nákladů na výkon dané přenesené působnosti (Horzinková a Novotný, 2013, s. 156-159).

### 2.2.5 Financování územní samosprávy

Jak uvádí Balík (2009, s. 33-37) výkon veřejné správy si ÚSC financují z vlastních rozpočtových zdrojů, jako jsou podíly na daních, poplatky, výnosy s vlastní činnosti, dotace. Příjmy obcí a krajů lze rozdělit:

- daňové příjmy – daň z nemovitosti, DPH, daň z příjmu FO, daň z příjmu PO, správní a místní poplatky,
- nedaňové příjmy – příjmy z vlastního podnikání obce, pokuty a penále,
- kapitálové příjmy – výnosy z prodeje majetku, pozemků, nemovitostí,
- dotace – dotace ze státního rozpočtu, příspěvek na výkon státní správy, dotace z Evropské unie.

Daňové příjmy patří mezi nejvýznamnější zdroje příjmů obcí a dělí se na výlučné a sdílené. Výlučné daně jdou 100 % do rozpočtu obce, jedná se např. o daň z nemovitosti. Druhou skupinu tvoří daně sdílené, kam spadá například DPH, která se procentuálně dělí mezi stát, kraje a obce. Výnos z DPH činí v roce 2017 u krajů 8,92 %, u obcí 21,4 % a u státního rozpočtu 69,68 %. Dalšími sdílenými daněmi jsou daň z příjmů FO, FO ze závislé činnosti, FO vybírané srážkou podle zvláštní sazby, daň z příjmů PO (Finanční správa, ©2013-2017).

Mezi daňové příjmy kromě daní se také řadí správní poplatky. Správní poplatky jsou vymezené zákonem č. 634/2004, o správních poplatcích, mezi ně patří poplatky za správní úkony v rámci přenesené působnosti, např. výpis z matrik, povolení stavby, vydání řidičského průkazu atd. (Česko, 2004). Druhou skupinou poplatků jsou místní poplatky, které jsou určeny v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Obce rozhodují o zavedení a výši poplatku v rámci své samostatné působnosti dle zákona. Mezi tyto poplatky se řadí poplatek za psa, za komunální odpad, za lázeňský pobyt atd. (Česko, 1990).

Mezi výdaje obcí a krajů patří výdaje na platy zaměstnanců, školství, zdravotnické služby, kulturu, veřejnou bezpečnost, hřbitovy, parky a další.

### 2.2.6 Zájmová samospráva

Druhým typem samosprávy je zájmová samospráva, která sdružuje subjekty, které mají společný zájem, záliby či profesi (Česká advokátní komora, Česká komora architektů, akademický senát, myslivecké sdružení), (Horzinková a Novotný, 2013, s. 72).

## 2.3 Postavení úředníků ve veřejné správě

Jak uvádí Haroon (2008, s. 1-10) na výkonu veřejné správy se podílejí všechny úrovně vlády. Na ústřední úrovni ministři, státní zaměstnanci ústředních správních orgánů, státní zaměstnanci veřejný sborů a zpravodajských služeb, na místní úroveň státní zaměstnanci pracující na kraji či obci. Reformy veřejné správy v Evropě kladly důraz na zvýšení efektivnosti veřejné správy a větší profesionalizaci a odbornost ve výkonu veřejné správy. Proto musely vzniknout patřičné zákony upravující postavení úředníků ve veřejné správě.

V rámci Evropy neexistuje jednotná definice a právní úprava pro veřejné zaměstnance, přesto se liší od běžných zaměstnanců specifickým smluvním pracovním vztahem. Kupříkladu ČR rozděluje veřejné zaměstnance do dvou kategorií. První kategorie zahrnuje úředníky územních samosprávných celků, jejichž postavení upravuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, kteří vykonávají správní činnosti na obecních či krajských úřadech a nepatří mezi ně výkon výhradně pomocných, servisních nebo manuálních prací (Česko, 2002). Do druhé kategorie patří úředníci podléhající státní službě, kteří jsou vymezeni v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě. Zákon se vztahuje na úředníky, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu a na další zaměstnance u kterých to stanoví zákon. Státní služba je založena na služebním poměru tedy veřejnoprávním vztahu. Účinný zákon upravující právní postavení státních úředníků byl z jednou podmínkou pro vstup ČR do Evropské unie (Česko, 2014).

### 2.3.1 Státní služba

Státní služba určuje práva a povinnosti úředníků a vyznačuje se profesionalitou, odbornou kvalifikací, oddaností a hlavně politickou nestranností. Státní služba by měla být schopna zajistit a chránit státní správu před politickými zásahy. Státní správa by tedy měla být jakým si vyrovnávacím a efektivním elementem fungování státu, který není ovlivněn výsledky voleb. Ať už na straně přímých vykonavatelů státní správy (ministerstva) nebo nepřímých vykonavatelů státní správy (přenesená působnost ÚSC), (Evropská veřejná správa, 2015, s. 232-235). Mezi hlavní zásady státní služby lze zařadit:

- zákonnost – dodržování zákonů,
- koordinace a spolupráce – neexistuje zde konkurence,
- subordinace – existují určité hierarchické rozdělení státních zaměstnanců (Svoboda a Schelle, 2006, s. 28).

Právní postavení úředníků v evropských zemích je postaveno na jednotlivých zákonech o státní službě. Hlavní podstatu právní úpravy státní služby tvoří právní povaha pracovního poměru, která závisí na zvoleném modelu veřejné správy.

### **Veřejnoprávní vztah**

Veřejnoprávní vztah je založen na principu služebního poměru, který výrazně umožňuje vyšší ochranu úředníků před politickými tlaky, dochází tak více k odpolitizování veřejné správy. Služební poměr je zakládán a ukončován jednostranným rozhodnutím služebního úřadu v rozsahu zákona. Tento vztah je vhodný k využití pro oddělený systém veřejné správy, kde dochází k lepší možnosti pro vytvoření právní úpravy pro skupinu státních úředníků a pro skupinu úředníků samospráv, jelikož v odděleném modelu fungují vedle sebe samostatně orgány státní správy s orgány samosprávy. Uplatňuje se ve Francii, Itálii, Rakousku, Německu či Belgii (Evropská veřejná správa, 2015, s. 191-192, s. 234).

### **Soukromoprávní vztah**

Zakládá se na principu pracovního poměru, který je založený na základě pracovní smlouvy či jmenování v pracovním poměru, tzv. soukromoprávní poměr. Vyznačuje se vyšší mírou stability než pracovní poměr zaměstnanců v soukromé sféře a umožňuje flexibilnější změny v organizaci a také částečně aplikuje princip spojeného modelu. Existuje zde menší možnosti ochrany úředníků a nedochází zde k většímu odpolitizování veřejné správy. Využívají ho státy jako Španělsko, Portugalsko či Řecko (Evropská veřejná správa, 2015, s. 192-193, s. 234).

V rámci Evropy neexistuje jednotný systém státní služby, ale lze v současné době rozeznat tři systémy státní služby:

- a) kariéerní systém – právně zaručený služební poměr s cílem celoživotního zaměstnání ve veřejné službě, založený na veřejnoprávním vztahu (Francie, Německo, Rakousko, Polsko),
- b) poziční systém – základem je katalog služebních míst, na která jsou pomocí výběrového řízení přijímáni uchazeči na základě schopností a kvalifikace, bez ohledu jestli před tím pracovali v soukromém sektoru (Švédsko, Nizozemsko, Finsko),
- c) smíšený systém – kombinace obou předchozích systémů, v současné době se využívají spíše oba dva systémy, kde jeden víceméně převažuje (ČR, Slovensko, Bulharsko), (Evropská veřejná správa, 2015, s. 232-235).

### 3 EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR

V 90. letech v celé Evropě probíhaly politické a právní procesy, které měly vést k sjednocování. Veřejná správa si v procesu evropského sjednocování svůj prostor hledala i vytvářela. Smyslem vytváření evropského správního prostoru byl konvergenční proces, který měl přibližovat k zdánlivě společnému modelu (Pomahač a Handrlica, 2012, s. 1-3).

Halásková (2009, s. 9) popisuje evropský správní prostor (dále jen ESP) jako soubor obecných standardů pro činnost veřejné správy, které se nachází v právu a v praxi jsou prosazovány stanovenými postupy a mechanismy opírajícími se o odpovědnost.

ESP lze chápat jako základ pro sblížení veřejné správy jednotlivých evropských států. Na ESP se může nahlížet ze třech pohledů:

- 1) správní prostor Evropské unie – členství v Evropské unii,
- 2) správní prostor vzájemné (administrativní) spolupráce v Evropě – oblast přeshraniční či mezivládních spolupráci např. při rozvoji pohraničních regionů,
- 3) správní prostor členských států Rady Evropy, jako prostor sdílení společenských hodnot a principů – členství v mezinárodní organizaci Rady Evropy a sdílení společných evropských hodnot na základě historické, společenské a kulturní blízkosti (Skulová, 2014, s. 92-94).

#### 3.1 Postavení veřejné správy v ESP

Počátky evropské veřejné správy sahají až do antické doby, její moderní forma se však začala formovat až v průběhu devatenáctého století jako součást celkového procesu demokratizace evropské společnosti. V této době řada zemí začala teprve formulovat základní zásady a pravidla pro fungování veřejné správy v demokratickém státě. O formulaci hlavních společných znaků evropské demokratické veřejné správy se postaral kupříkladu Laci-  
na (2004, s. 25-26):

- garance svobody občana, svoboda projevu a náboženského vyznání,
- důsledné oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci,
- princip nezávislosti soudů,
- princip zákonnosti správy,
- zásada ústavnosti zákonů,
- princip právní ochrany a právní kontroly,



- zásada právní jistoty a spravedlnosti,
- politika státu musí být založena na vůli většiny občanů projevéné v demokraticky probíhajících volbách,
- menšina má garantováno právo na to, aby se stala většinou,
- jednání veškerých státních orgánů je důsledně založeno na respektování zákonů,
- občan má právo na odvolání se proti jednání správní úřadů k nezávislým soudům,
- ochrana a respektování klíčových nezadatelných, nezcizitelných práv na bezpečnost, vlastnictví majetku, sdružování a shromažďování, na soudní ochranu.

Tyto principy byly postupně začleňovány v národních normách jednotlivých států a později se staly součástí norem mezinárodní povahy (Halásková, 2009, s. 8).

V Evropě lze nalézt řadu různých úhlů pohledu na to, jak je chápána veřejná správa a jak je pojímána v rámci správně právního přístupu. Při pohledu na veřejnou správu v Evropě je možné se zaměřit na jednotlivá dílčí specifika veřejné správy v různých regionech či zemích nebo naopak hledat společné jednotící či sblížující prvky a znaky (Skulová, 2014, s. 90-92). Každý stát respektuje svůj historický vývoj a především bere v potaz ekonomické, kulturní, sociální a jiné problémy daného územního celku. Samotná struktura územní samosprávy se v jednotlivých evropských státech značně liší, nejen terminologicky. Lze se setkat na nejnižší úrovni s pojmy, jako jsou obec, vesnice či město a na vyšší úrovni s pojmy okres, region, kanton nebo hrabství (Evropská veřejná správa, 2015, s. 224).

### 3.1.1 Principy ESP

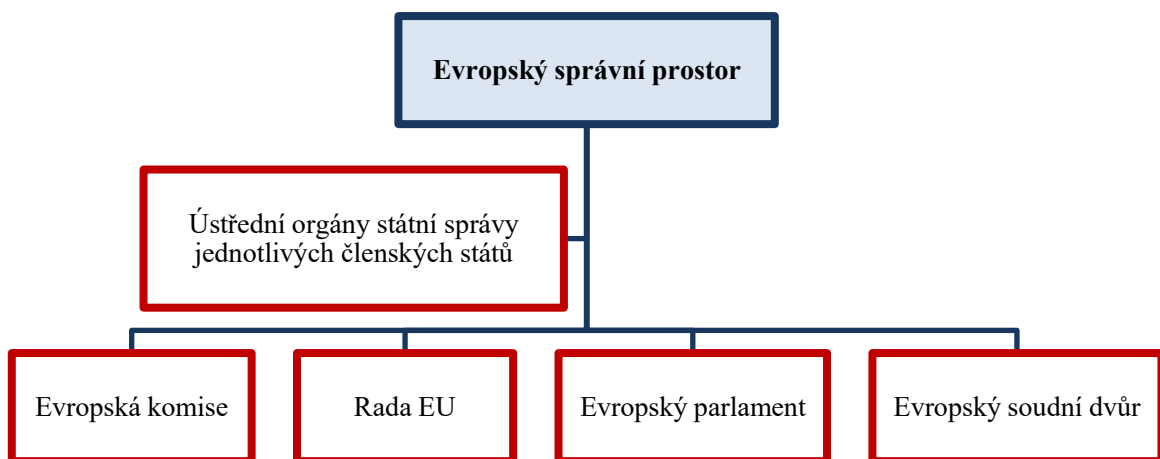
Samotný ESP je založen zejména na společných hodnotách či principech veřejné správy. Každý stát přejímá tyto principy do své veřejné správy, tento jev je nazýván jako europeizace či europeizovaná veřejná správa. Existují čtyři základní pilíře evropského prostoru:

- spolehlivost a předvídatelnost (právní jistota a ochrana) – dodržování zákonů, přiměřená administrativní činnost,
- otevřenost a průhlednost (transparentnost),
- odpovědnost – odpovědnost za svou činnost, kontrola a dohled jiného orgánu,
- efektivita – kvalita řízení veřejné správy.

Mezi další principy a požadavky náleží princip subsidiarity a princip dobré správy, o jejíž formulaci se postarala Rada Evropy. Evropská unie je poté uznala a převzala jako své vlastní principy (Skulová, 2014, s. 94-95).

## 3.2 Evropská unie

Významnou pozici při pohledu na veřejnou správu v evropském správním prostoru tvoří existence Evropské unie (dále jen EU), která prosazuje principy soudržnosti, solidarity a spolupráce členských států. Instituce EU se snaží o vytváření stále pevnější unie lidu Evropy založené na sdílené politické odpovědnosti. Institucionální struktura EU tvoří trojúhelník tvořený Evropskou komisí, Radou EU, Evropským parlamentem a doplněným Evropským soudním dvorem. Komise navrhuje, Evropský parlament doporučuje, Rada EU rozhoduje a Evropských soudní dvůr řeší spory. ESP je vytvářen ústředními institucemi EU a ústředními orgány veřejné správy jednotlivých států, mezi kterými fungují vztahy vertikální a horizontální (Halásková, 2012 s. 1-3).



Obrázek 6 – Vztahy mezi orgány ESP (vlastní zpracování, Halásková, 2012, s. 2)

EU má v současné době 27 členských států, mezi ně patří i ČR. Pro členský stát v EU neexistuje žádný základní právní dokument, který by předepisoval model veřejné správy a územně správního členění.

### 3.2.1 New Public Management

S vývojem veřejné správy jsou spjaty stále větší nároky na řízení (management) organizace veřejné správy. Od počátku 80. let se na veřejnou správu začalo stále častěji pohlížet jako na podnikání a začal se využívat koncept tzv. New Public Management (řízení veřejné správy). Ten měl zlepšit především komunikaci mezi správním orgánem a občanem (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 94). Lacina (2004, s. 62) tento koncept definoval jako způsob účinného a efektivního dosahování cílů prostřednictvím jednotlivých úřadů a organizací veřejné správy. Koncept rozvíjel nové systémy organizace, koordinoval a integroval

aktivity různých organizací, které se podílejí na řízení věci veřejných. Koncept kladl důraz na potřebu přecházet k pružnějším, flexibilnějším, menším a více specializovaným organizačním jednotkám, které budou vybaveny rozsáhlejšími rozhodovacími pravomocemi (projev decentralizace a dekoncentrace veřejné správy). Tyto jednotky by měly být schopny účinněji a operativněji reagovat na konkrétní požadavky občanů.

### 3.2.2 Dobrá správa

S konceptem New Public Management souvisí jeden z nejvýznamnějších manažerských přístupů ve veřejné správě, Good Governance (Dobrá správa). Dobrá správa se orientuje na hledání optimálního systému vládnutí, který je efektivní a dlouhodobě vede k ekonomické prosperitě i sociální vyváženosti. Principy dobré správy jsou zakotveny v několika mezinárodních a národních dokumentech, ale neexistuje jednotný, všeobecně uznávaný katalog těchto principů dobré správy. Při srovnání principů vymezených v dokumentech Rady Evropy a EU, lze vymezit tyto základní, společné principy dobré správy:

- princip rule of law – vláda prostřednictvím práva a vázanost vlády právem, orgány veřejné správy musí postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy,
- princip otevřenosti a transparentnosti – omezení zneužití veřejné moci a potlačení korupce,
- princip hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti – kvalitní a hospodárné plnění stanovených úkolů,
- princip participace – možnost občanů se zapojit a aktivně ovlivňovat rozhodovací a řídicí procesy uskutečňované ve veřejné správě,
- princip odpovědnosti – řádné plnění právní norem a dodržování zákonnosti, při protiprávním jednání nést následky za své jednání (Evropská veřejná správa, 2015, s. 128-173).

### 3.2.3 Princip subsidiarity

Je to jeden ze základních principů, na kterých je postaven evropských správní prostor. Jedná se o politickou zásadu, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům za podmínky, že bude zajištěn kvalifikovaný výkon daných rozhodnutí. Vyšší stupně správy by měli rozhodovat jen o těch úkolech, kde to jejich povaha vyžaduje (rozhodování o zřízení školky nebo parku v kompetenci obce, naopak střední škola nebo dálnice v kompeten-

ci kraje nebo státu). Naplnění tohoto principu se provádí na základě decentralizace a dekoncentrace (Institut pro veřejnou správu Praha, ©2008-2017).

V posledních letech se zvýšila důležitost tohoto principu, hlavně díky Evropské unii, která zásadu subsidiarity má zakotvenou ve Smlouvě o Evropské unii. V článku 5, odst. 3 Smlouvy o EU se uvádí za jakých podmínek má činnost EU přednost před činností členských států v rámci zásady subsidiarity (Evropská unie, 1993).

Z hlediska cílového subjektu přenesení určité správní činnosti existují tyto způsoby subsidiarity:

- 1) přenesení mimo veřejnou správu – přenesená činnost ztrácí veřejnosprávní charakter, který se mění na soukromosprávní, ale stát si většinou nechá určitou kontrolu nad výkonem této činnosti v rámci veřejnosprávní činnosti,
- 2) přenesení ze státní správy na samosprávu – činnost neztrácí veřejnosprávní charakter, ale mění se veřejnosprávní subjekt, který ji vykonává, dochází k posílení samosprávy,
- 3) přenesení z centrálního orgánu na nižší orgán státní správy – orgán místní státní správy lépe využije v rozhodování znalost místních podmínek než centrální nebo nadřízený orgán,
- 4) přenesení z vyššího samosprávného útvaru na nižší – jde především o vztah mezi vyšším samosprávným celkem a obcí,
- 5) ve federacích princip subsidiarity – uplatnění mezi federálním státem a členskými státy, unitárním státem a autonomií, centrem a autonomními orgány (Koudelka, 2007, s. 29-31).

### **Evropská charta místní samosprávy**

Princip subsidiarity je formulován v Evropské chartě místní samosprávy, která zakotvuje právo na místní samosprávu. Jedná se o mezinárodní smlouvu, kterou Rada Evropy v roce 1985 otevřela k podpisu jejím členským státům, podepsalo již 47 států (mezi ně patří i ČR v roce 1999). Cílem dokumentu je posílit úroveň místní samosprávy v evropských zemích, decentralizovat moc a uplatnit obecně uznávané principy demokracie a instituty moderní územní samosprávy. Samotným smyslem je maximálně přiblížit místní samosprávu občanům (princip subsidiarity). Státy akceptující tento dokument, jsou povinny přijmout některá ze stanovených ustanovení, např. stanovení pravomocí a odpovědnosti místních orgánů,

řádně volit orgány místní správy, dodržovat právo místního referenda atd. (Evropská veřejná správa, 2015, s. 227-228).

Zásady stanovené v Chartě se vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území daného státu existují. Každý stát si může zvolit na které druhy místních nebo regionálních orgánů tyto zásady uplatní (Pomahač a Handrlica, 2012, s. 41). Jak uvádí samotná preambule této smlouvy (Rada Evropy, 1985) místní společenství tvoří základ demokratického zřízení a mezi demokratickou zásadu sdílenou všemi členskými státy patří právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných. Existence skutečně odpovědných místních společenství, které mají demokraticky zvolené rozhodovací sbory, dostatečně vysokou míru autonomie a zdroje potřebné k této odpovědnosti mohou vést ke správě, která je účinná a hlavně blízká občanům.

## 4 VEŘEJNÁ SPRÁVA V EVROPĚ

Každá evropská země je odlišná svou geografickou polohou, politickým systémem či organizací veřejné správy. Všechny evropské státy postupem let reformovaly svou národní veřejnou správu s cílem přiblížit rozhodování ve veřejné správě co nejbližší občanům. Vyspělé evropské státy jako Francie, Německo či Rakousko mohly v reformách postupovat mnohem pomaleji a uvážlivěji než země střední a východní Evropy, které patřily až do období 1989-1990 do východního bloku. Reformy států jako Polsko, Česko, Slovensko, Maďarsko byly často uspěchané a málo připravené, docházelo zde k zásadní změně politického systému z totalitního na demokratický právní stát. Nejnovější reformy veřejné správy se snaží naplňovat principy demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity (Halásková, 2009, s. 13-15).

Na veřejnou správu v evropských podmínkách lze nahlížet z několika hledisek. Geografické hledisko rozděluje státy do následujících skupin:

- střeoevropské země (Francie, Německo, Rakousko),
- země anglosaské správní kultury (Irsko, Velká Británie),
- skandinávské země (Finsko, Švédsko),
- skupina států Beneluxu (Belgie, Lucembursko),
- jihoevropské země (Itálie, Řecko),
- pobaltské státy (Litva, Lotyšsko),
- země Visegrádské skupiny (ČR, Maďarsko, Slovensko, Polsko).

Dalším hlediskem je společný historický a politický vývoj, kulturní a sociální návyky:

- oblast severoevropská (Dánsko, Švédsko),
- oblast jihoevropská (Itálie, Řecko),
- oblast středovýchodní Evropy (ČR, Slovensko, Polsko).

Z hlediska státního zřízení se státy rozlišují:

- federální (Belgie, Německo, Rakousko),
- unitární – unitární decentralizované (Dánsko, Slovensko) a unitární s dominantním postavením ústřední vlády (Portugalsko, Irsko),

Klasifikace z hlediska počtu úrovní územních samospráv:

- tříúrovňová územní samospráva (Francie, Polsko),

- dvouúrovňová územní samospráva (ČR, Lotyšsko),
- jednoúrovňová územní samospráva (Slovinsko, Bulharsko).

Z pohledu systému státní služby:

- karierní systém (Francie, Německo, Polsko),
- poziční systém (Nizozemsko, Švédsko),
- smíšený systém (ČR), (Evropská veřejná správa, 2015, s. 229-230).

Podle typu systému územní správy:

- angloamerický systém, ve kterém mají územní samosprávné orgány výlučné postavení v nižších správních jednotkách, nerozlišuje se tedy samospráva a státní správa, existuje pouze samospráva (Velká Británie, Irsko),
- francouzský systém, ve kterém na nižší správní úrovni funguje vedle sebe odděleně víceúrovňová územní samospráva a tzv. dekoncentráty (decentralizované orgány státní správy), které na místní úrovni zajišťují státní správu (Francie),
- smíšený systém (středoevropský), ve kterém obce a další jednotky územní samosprávy vykonávají vlastní samosprávu v rámci samosprávně působnosti a taktéž státní správu v rámci přenesené působnosti (ČR, Německo, Rakousko), (Provazníková, 2015, s. 12).

V Evropě lze vymezit čtyři základní typy systému veřejné správy:

- A. Britský systém (Velká Británie, Irsko) - základní správní jednotky jsou poněkud větší, postrádají nezávisle finanční základnu, jsou více závislé na centrální správě
- B. Napoleonský systém (Francie, státy jižní Evropy) – vysoký stupeň kontroly ústředních státních orgánů, několik stupňů řízení,
- C. Středoevropský systém (Německo, Rakousko) – velikost a pravomoc se v jednotlivých spolkových zemích liší,
- D. Severoevropský systém (skandinávské země – Švédsko, Dánsko, Finsko) – místní správy mají velký stupeň samostatnosti (Halásková, 2009, s. 74).

V řadě publikací bývá definovaný i pátý systém středních, východních a jihovýchodních států Evropy, které byly pod nadvládou Sovětského svazu po roce 1945. Transformace těchto států byla po pádu komunistického režimu v roce 1990 značně ovlivněna systémy napoleonským a středoevropským, i když individuální rozvoj každé země byl dosti odlišný (Kuhlmann and Wollmann, 2014 s. 9-21).

## 4.1 Modely výkonu veřejné správy

Jak uvádí Koudelka (2007, s. 22-25) samospráva je podstatným prvkem moderního demokratického státu, jelikož v rámci teorie dělby moci omezuje centrální moc státní. Samospráva není rovnocenným partnerem státu, vzniká omezením moci státu a její vymahatelnost rozhodnutí je uplatněna zcela nebo omezeně za pomoci státního donucení, jelikož nemá vlastní vynucovací prostředky (armáda). Samospráva není a nemůže být shodná se státní správou, a to hlavně z důvodu státně mocenské podstaty státní správy. Avšak z druhého pohledu má samospráva se státní správou podobné rysy, jako např. záležitosti veřejnoprávního charakteru (Erneker, Krybusová a Pána, 2011, s. 62-63).

Podle Koudelky (2007, s. 26) významný pohled je na vztah územní (místní) státní správy a územní samosprávy. Kdy moderní stát není schopen vykonávat státní správu jen prostřednictvím státních orgánů v centru, ale je nucen zřídit i územní státní správu, jedná se o využití principu subsidiarity, kdy se veřejná správa přiblíží občanům. Model uspořádání státní správy a samosprávy v jednotlivých státech závisí na řadě faktorů, mezi ně patří kupříkladu tradice, politický systém, stupeň demokracie či decentralizace. V rámci historického vývoje se vytvořily a v praxi se využívají dva základní systémy:

- angloamerický systém – používání výlučně samosprávy, nerozlišuje se státní správa a samospráva,
- kontinentální systém – zahrnující oddělený model a spojený (smíšený) model.

Jak uvádí Kútik a Karbach (2011, s. 72) za základní rozlišovací kritérium obou systémů se považuje existence či neexistence tzv. dvojkolejnosti veřejné správy. Dvojkolejnost veřejné správy zahrnuje systém dvojí koleji, a to oddělené koleji státní správy a koleji samosprávy. Souběžně tedy působí územní samosprávné orgány vedle orgánů státní správy. Opakem je jednokolejnost veřejné správy, kde územní orgány veřejné správy vykonávají současně samosprávu i státní správu, příkladem může být Česká republika.

### Angloamerický systém

Vývoj tohoto systému byl ovlivněn historickými událostmi, kterými prošli Velká Británie a Spojené státy americké. Jelikož ani v jednom státě se nevyvinul absolutismus, jako to bylo u jiných evropských států kupříkladu Francie, kde absolutismus vytvořil centralizovaný byrokratický aparát zasahující do všech oblastí života. Principem veřejné správy se ne-



stala dvojkolejnost, ale základní systém orgánů místní správy je tvořený jen samosprávnými orgány (Kútik a Karbach, 2011, s. 72-73).

Model je převážně založen na veřejném zájmu, kde stát nemá dominantní roli ve společnosti jako u kontinentálního modelu. Činnost vládních činitelů i soustavy státních orgánů je soustavně kontrolována parlamentem, zejména státní rozpočet a jeho čerpání. Tento model má řadu odlišností a využívá se i v Kanadě, Austrálii či na Novém Zélandu (Hendrych, 2014, s. 152-153).

### **Kontinentální systém**

Systém je založen na spolupůsobení orgánů místní státní správy a orgánů místní samosprávy, funguje zde tzv. dvojkolejnost veřejné správy (Kútik a Karbach, 2011, s. 73).

Tento systém rozlišuje právo na soukromé a veřejné. Veřejné právo je určeno zejména k právní regulaci činnosti a organizace veřejné správy a vymezení veřejného zájmu, o nějž má veřejná správa pečovat. Základní prvkem je existence demokratického právního státu, tudíž obsah i rozsah působnosti a pravomoci státních i samosprávných orgánů jsou dány zákonem (Hendrych, 2014, s. 151-152).

Z pohledu výkonu veřejné správy zejména na nejnižších územních samosprávných celcích existují dva modely výkonu veřejné správy – spojený (smíšený) a oddělený. Výběr odděleného nebo spojeného modelu závisí na velikosti území, počtu obyvatelstva, historickém vývoji, rozsahu právní regulace, stupni decentralizace, stupni subsidiarity a dalších aspektů (Horzinková a Novotný, 2013, s. 62). Pojmy spojený a oddělený model výkonu veřejné správy se běžně využívají v ČR a na Slovensku, oproti tomu ostatní evropské země tyto pojmy neznají a místo toho se zaměřují na odlišnosti vztahů mezi státní správou a samosprávou (Modely výkonu soudobé veřejné správy, 2009).

#### **4.1.1 Oddělený model**

V odděleném modelu výkonu veřejné správy (duální nebo dvoukolejný) se vyskytuje státní správa, které je oddělena od samosprávy institucionálně, personálně i finančně.

Z institucionálního hlediska v modelu fungují oddělené specializované orgány státní správy a samostatné orgány samosprávy. Výkon státní správy je jednotný na celém území státu, dochází tak k omezení vlivu místní komunální správy a posílení státní politiky na celém území státu. Z personálního hlediska jsou jasně vymezeny personální vztahy, kde jsou přesně určeny kompetence orgánů, jak státní správy, tak samosprávy, vztahy nadřízenosti,

podřízenosti a odpovědnosti. Dochází k větší profesionalitě, odbornosti a zodpovědnosti, kde mají státní úředníci jasně určené kompetence na základě zákona o státní službě. Do státní správy jsou úředníci jmenováni, dochází k tzv. apolitizaci, zmírnění politické vůle, zmenšuje se riziko ovlivnění výkonu orgánů státní správy ze strany orgánů samosprávy a naopak. Z finančního pohledu jsou přesně vyčísleny finanční náklady na samostatnou činnost a na státní činnost. Financování je tedy více transparentní a samosprávy nemusí hradit výdaje na státní správu z vlastních rozpočtů (Česko, 1999).

Nevýhoda tohoto modelu spočívá ve zřizování většího počtu organizačních jednotek a to ve výsledku značí vyšší finanční náklady na organizaci (vyšší počet zaměstnanců, vyšší náklady na pořízení a údržbu určených nemovitostí, vyšší náklady na samotný provoz úřadů). Dochází k nižší provázanosti mezi samosprávnými a státními úřady a to vede ke vzniku dvojího rozhodování při nejasně vymezených kompetencích a také občan musí navštívit více úřadů při vyřizování svých záležitostí (roztríštěnost veřejné správy), (Česko, 1999).

Typickým státem, kde se využívá oddělený model je Francie. Tento model jde zcela uplatnit jen na vyšších úrovních, nižší úrovně jako obce vykonávají i činnosti typické pro státní správu. Na obecní úrovni ve Francii funguje samosprávná rada a starosta, který zastává pozici, jak v čele samosprávy, tak reprezentuje státní správu. Na vyšších úrovních (departement, region) funguje oddělená samosprávná rada od prefektury v čele s prefektem, která vykonává státní správu (Kútik a Karbach, 2011, s. 80-83). Mezi další typické země využívající oddělený model patří Itálie či Slovensko. Model je spíše typický pro země s konzervativním vrchnostenským pojetím vztahu občana a státu, které mají velkou rozlohu a vysoký počet obyvatel. Pro menší země je typický oddělený model s různou mírou přenesení výkonu státní správy (Evropská veřejná správa, 2015, s. 231).

#### 4.1.2 Spojený model

Spojený model (smíšený nebo jednokolejný) tvoří územně samosprávné celky (obce, kraje v ČR), které vykonávají svoji samostatnou činnost a kromě toho také státní správu v přenesené působnosti dle stanovených zákonů. Samospráva a státní správy je tedy institucionálně, personálně i finančně propojena.

Z institucionálního hlediska v modelu fungují orgány obcí a krajů (v ČR), které vykonávají spojeně samostatnou i přenesenou činnost, uplatňuje se tak princip subsidiarity, státní správa se přibližuje občanům. Model má větší organizační jednoduchost, koordinovanost i efektivnost, existuje jeden úřad pro samosprávu i přenesenou státní správu. Dochází

k posílení postavení komunálních i regionálních vlád ke státní politice, která není na celém území jednotná. Z personálního hlediska fungují spíše složitější personální a odpovědnostní vztahy, jelikož občané přímo ovlivňují složení svých zástupců prostřednictvím voleb, kteří mají samostatnou i přenesenou působnost. Volení zástupci často postrádají vyšší odbornost a kvalifikovanost pro práci ve veřejné správě (Česko, 1999).

V modelu funguje určitá míra nezávislosti územních samosprávných celků na státu, jelikož stát nemůže ovlivnit organizační a personální strukturu jednotlivých úřadů. Dochází tak k výrazné politizaci, tedy ovlivnění politickou sférou a existuje daleko větší riziko zásahů ze strany samospráv (lokálních politiků) do výkonu státní správy. Z finančního pohledu nejsou přesně vyčísleny finanční náklady na samostatnou a přenesenou působnost. Samosprávy musí hradit výdaje na přenesenou státní správu z vlastních rozpočtů, což znamená vysokou finanční zátěž hlavně pro menší obce (Česko, 1999). Spojený model kromě České republiky existuje také třeba v Německu (Evropská veřejná správa, 2015, s. 231).

Kombinaci obou modelů lze vidět kupříkladu v Polsku. Obecní a okresní úroveň se vyznačuje spojeným modelem a naopak oddělený model se využívá na nejvyšší úrovni vojvodství. Samosprávu na úrovni vojvodství vykonává zákonodárny orgán sejmik a výkonný orgán zarząd w čele s maršálkem. O výkon státní správy se stará vojvodský úřad v čele s vojvodou (obdoba prefekta ve Francii), (Evropská veřejná správa, 2015, s. 231, 270-276).

#### **4.1.3 Vývoj spojeného a odděleného modelu v Českých zemích**

V Českých zemích v rámci Rakouského císařství došlo v roce 1848 k revoluci, což vyústilo ve zrušení poddanství a zřízení obecní samosprávy. Obecní samospráva vykonávala samostatnou a přenesenou působnost a byla založena na spojeném modelu veřejné správy. Veřejná správa na úrovni zemí, krajů a okresů byla založena na tzv. dvojkolejnosti, existovala tedy státní správa a samospráva odděleně. V roce 1867 se Rakouské císařství přeměnilo na Rakousko-Uhersko a České země se rozdělovaly na obce, okresy a země (kraje byly zrušeny v roce 1860). V roce 1918 vznikla Československá republika, na kterou navázala v roce 1920 nová Ústava, která měla zavést tzv. župní zákon. Župní zřízení mělo nahradit zřízení zemské, ale k zavedení došlo pouze na Slovensku a tak dále v Česku fungovala úroveň obecní, okresní a zemská (Lacina a Čechák, 2001, s. 49-55).

V období druhé světové války 1939-1945 byly České země okupovány Německem v rámci zřízení Protektorátu Čechy a Morava. Po druhé světové válce došlo k obnově Československa a zemských zřízení, které byly zrušeny během Protektorátu. Následně vznikla sou-

stava národních výborů (zemské, okresní a místní) a to vyústilo v roce 1949 k zániku zemského zřízení a zavedení krajů (13+Praha v Českých zemích, 6 na Slovensku). Nato navázala další změna územního členění Československa v roce 1960, kdy došlo ke snížení počtu okresů a krajů (7+Praha). Národní výbory (obvodní, městské, okresní a krajské) byly vykonavatelé, jak samosprávy, tak státní moci v obcích, okresech a krajích. Tento stav víceméně setrval až do roku 1990, kdy díky vývoji polické situaci v Československé federativní republice došlo k posílení samospráv a obec byla ustanovena jako základní územní správní jednotka v ČR zákonem o obcích (Česko, 2000a). Poté došlo k ukončení činnosti soustavy národních výborů, kde činnosti státní správy na úrovni okresních úřadů převzaly okresní úřady na základě zákona č. 425/1990 Sb. Vznikl tak jednostupňový systém samosprávy na obecní úrovni (Lacina a Čechák, 2001, s. 77-110).

Samotný výběr spojeného nebo odděleného modelu výkonu veřejné správy se vztahoval k první fázi reformy územní veřejné správy v ČR po roce 1992, kdy se Česká republika osamostatnila. Volba spojeného nebo odděleného modelu musela proběhnout před vyřešením organizace zřízení krajů na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Ministerstvo vnitra, které bylo pověřeno přípravou reformy veřejné správy, navrhlo oddělený model, ale po hlasování v Poslanecké sněmovně 19. května 1999 bylo rozhodnuto 160 ze 176 přítomných poslanců o zavedení spojeného modelu. Poté mohlo dojít k decentralizačnímu efektu, kdy kompetence přecházely do samotné působnosti krajů a dekoncentračnímu efektu, kdy kompetence přecházely do přenesené působnosti krajů. V druhé fázi reformy územní veřejné správy zanikly okresní úřady, i proto, že to byly orgány výlučně státní správy a byly prvkem odděleného modelu výkonu veřejné správy, kdežto v obcích i krajích se již uplatňoval spojený model. Kompetence okresních úřadů převzaly obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným úřadem v roce 2002 (Veřejná správa v České republice, 2005, s. 8-11).

## 4.2 Shrnutí teoretické části

První část teoretické části se zabývá vysvětlením základní terminologie týkající se veřejné správy, jako jsou pojmy správa či principy veřejné správy. Další kapitola popisuje organizaci veřejné správy v České republice. Veřejná správa je v ČR rozdělena na státní správu a samosprávu. V další části je na veřejnou správu nahlíženo z hlediska zařazení do evropského správního prostoru, jehož důležitou součástí je EU. Poslední úsek představuje samotnou veřejnou správu v Evropě, odlišné hlediska a členění a zejména rozlišení modelů výkonu veřejné správy na spojený a oddělený model a jejich vývoj v Českých zemích.

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 5 ANALÝZA MODELŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH

V následujících podkapitolách praktické části je provedena analýza modelů veřejné správy ve vybraných evropských zemích – Francii, Německu a Polsku. Uplatnění modelu výkonu veřejné správy není v jednotlivých evropských zemích jednotné. Každá země se odlišuje geografickým, historickým, politickým, ekonomických a sociálním vývojem. Tyto státy jsem si vybrala, jelikož mají určitou společnou historii a tradici s ČR (Polsko a Německo sousedí s ČR) a také pro jejich specifický výběr modelu výkonu veřejné správy. V praktické části, jako své zdroje využívám jednotlivé ústavy vybraných zemí, české i mezinárodní zákony související s veřejnou správou, veškeré potřebné data z veřejně dostupných informačních systémů a databází (OECD, ČSÚ).

Následující tabulka ukazuje vybrané státy z hlediska, státního zřízení, správního členění, tradice veřejné správy a veřejné služby.

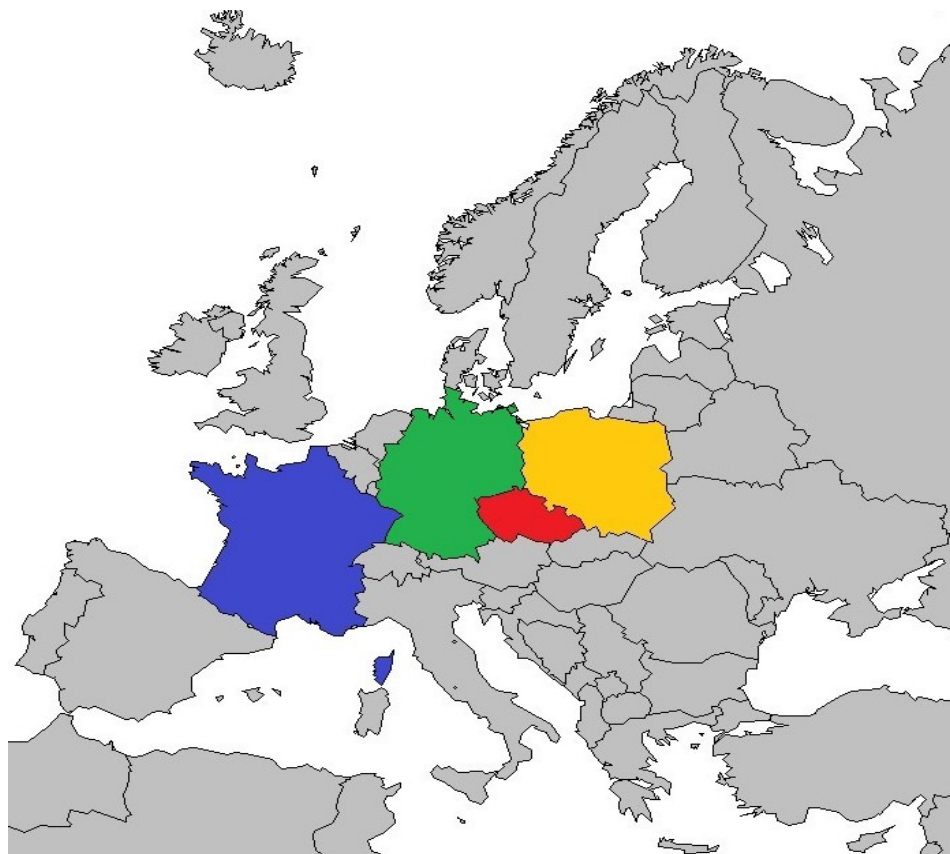
Státy	Státní zřízení	Správní členění	Tradice veřejné správy	Veřejná služba
<b>Česko</b>	Unitární republika, dvoukomorový parlament	Obce Kraje	Východoevropská tradice	Smišžený systém
<b>Francie</b>	Unitární republika, dvoukomorový parlament	Obce Departementy Regiony	Kontinentální evropská tradice	Kariérní systém
<b>Německo</b>	Federální republika, dvoukomorový parlament	Obce Okresy Země	Kontinentální evropská tradice	Kariérní systém
<b>Polsko</b>	Unitární republika, dvoukomorový parlament	Obce Okresy Vojvodství	Východoevropská tradice	Kariérní systém

Tabulka 3 – Srovnání vybraných evropských zemí (vlastní zpracování)

Důležitým aspektem těchto zemí je členství v Evropské unii. Německo a Francie patří mezi zakladatelské země této unie (1952), zatímco Polsko a ČR se stali členy až v roce 2004. Podstatným jevem je i členství v jiných významných mezinárodních organizacích, jako jsou Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD), Světová obchodní organizace (WTO), Mezinárodní měnový fond (MMF), Organizace spojených národů (OSN), Severoatlantická aliance (NATO), Rada Evropy a další. Významné postavení mají především Německo a Francie, které jsou součástí skupiny G7/8, sdružení ekonomicky nejvyspělejších států světa.

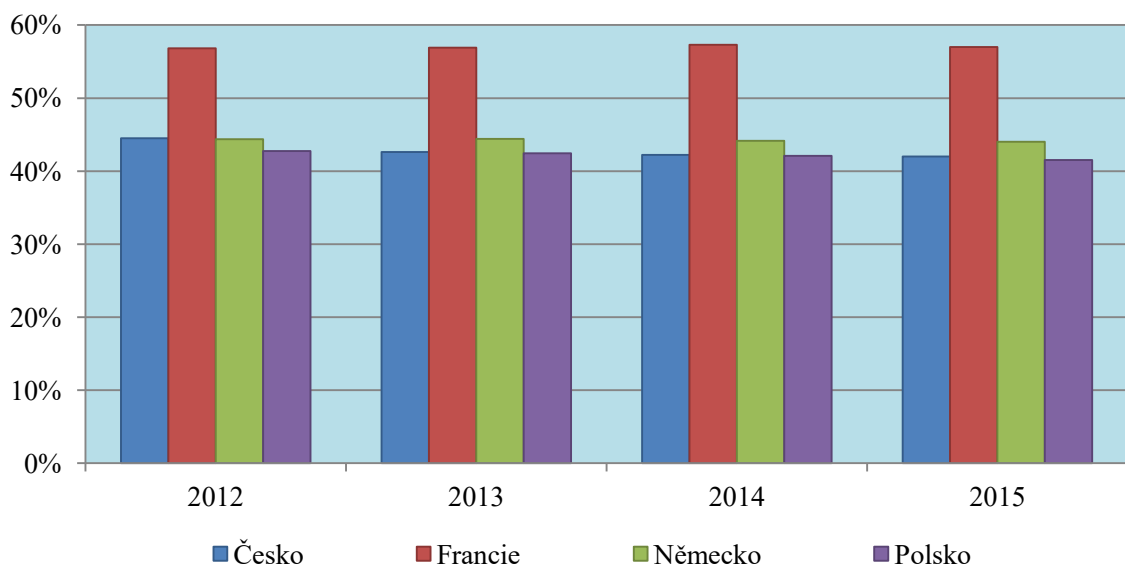
Pozice vybraných států v Evropě:

- ČR – střední Evropa, 78 tis. km<sup>2</sup>, 10 mil. obyvatel,
- Francie – západní Evropa, 633 tis. km<sup>2</sup>, 65 mil. obyvatel,
- Německo – střední Evropa, 357 tis. km<sup>2</sup>, 81 mil. obyvatel,
- Polsko – střední Evropa, 312 tis. km<sup>2</sup>, 38 mil. obyvatel.



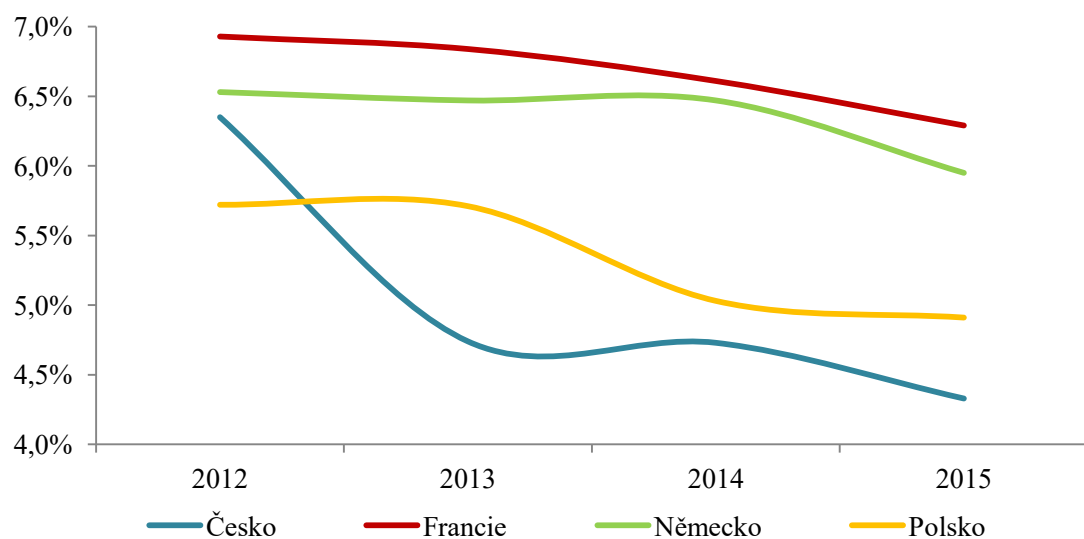
Obrázek 7 – Francie, Německo, ČR, Polsko (vlastní zpracování)

Z rozdílné velikosti států, územního uspořádání, politického systému i jejich ekonomické prosperity lze vidět na dalším grafu rozdíl ve vynakládání veřejných výdajů. Veřejné výdaje zahrnují finanční prostředky vynakládané vládou daného státu do různých oblastí, mezi ně patří např. obrana, bezpečnost, zdravotnictví, vzdělávání, sociální politika, zahraniční politika, platy státních úředníků, výkon veřejné správy. Vynakládání veřejných výdajů se v evropských zemích pohybuje mezi 30-60 % z HDP dané země. Veřejné výdaje v ČR, Německu a Polsku se v letech 2012-2015 držely přes 40 % z HDP, zato u Francie těsně pod 60 % z HDP. Francie spolu s Finskem patřily v roce 2015 mezi evropské země s největší mírou vynakládání veřejných výdajů.



Obrázek 8 – Veřejné výdaje ve vybraných zemích v % z HDP (vlastní zpracování, OECD, ©2016)

Následující graf prezentuje vývoj oblasti veřejných výdajů v letech 2012-2015, a to oblast všeobecných veřejných služeb (General public services). Tato oblast zahrnuje výdaje zákonodárných orgánů (Poslanecká sněmovna), ústředních výkonných orgánů (vláda) a orgánů veřejné správy na jednotlivých úrovních (ÚSC). Největšími hodnotami v dané kategorii disponuje Francie, následována Německem s celkovými hodnotami přesahující 6 % z HDP. Polsko a Česko se nachází již pod hranici 5 % z HDP. Trend vývoje výdajů v oblasti všeobecných veřejných služeb má klesající charakter, zejména u České republiky.



Obrázek 9 – Veřejné výdaje vynakládané v oblasti všeobecných veřejných služeb v % z HDP ve vybraných zemích (vlastní zpracování, OECD, ©2016)



Každý z jednotlivých států uplatňuje odlišné uspořádání státu a principy veřejné správy, jak na centrální (liší se v počtu ministerstev – ČR – 14, Francie – 16, Německo – 14, Polsko – 18), tak na územní úrovni jednotlivých států. Rozdílnost existuje ve struktuře a kompetencích orgánů veřejné správy, v územních orgánech státní správy, v počtu územních celků. Jednotlivé země stále procházejí reformami veřejné správy, hlavně díky vývoji moderní technologie. Následující tabulka ukazuje počet územních samosprávných úrovní a počet zastoupených jednotek v nich.

Státy	Správní členění	1. úroveň	2. úroveň	3. úroveň
Česko	Obce Kraje	6 258	14	-
Francie	Obce Departementy Regiony	36 658	101	16
Německo	Obce Okresy Země	11 313	295	16
Polsko	Obce Okresy Vojvodství	2 479	380	16

Tabulka 4 – Správní členění ve vybraných zemích (vlastní zpracování)

Z hlediska modelu výkonu veřejné správy se Česká republika řadí mezi země s čistě spojeným modelem, rovněž Německo využívá spojený model, ale jeho struktura je odlišná v každé spolkové zemi, tedy existují tam určité prvky i odděleného modelu. Francie používá čistě oddělený model výkonu veřejné správy. Naopak Polsko využívá určitou kombinaci obou modelů, kde na úrovni obcí a okresů funguje spojený model a na nejvyšší územní úrovni vojvodství uplatňuje oddělený model.

Každý model má své výhody a nevýhody, často se spíše využívá kombinace obou modelů. Na jedné straně spojený model s jednodušší organizační strukturou, ale složitější odlišení odpovědnosti zaměstnance, který vykonává samostatnou i přenesenou působnost. Typickými zeměmi využívající spojený model jsou Česká republika, Německo či Rakousko. Na druhé straně oddělený model s přehlednými kompetencemi a odpovědnostními vztahy, ale náročnější organizační struktura. Mezi typické země využívající oddělený model patří Slovensko, Francie či Itálie. Kombinace obou modelů se nachází v Polsku či Maďarsku.

## 5.1 Francouzská republika

Francie je unitární, decentralizovaný stát s formou poloprezidentské republiky, kde žije okolo 65 mil. obyvatel. Území Francie je možné rozlišit na metropolitní Francii, jejíž území leží v západní Evropě a zámořskou Francii, která se rozkládá na několika místech po celém světě – v Karibiku, v Severní a Jižní Americe, v Indickém oceánu a Oceánii. V hlavním městě Paříži se nachází dvoukomorový parlament složený s Národního shromáždění (Assemblée Nationale, 577 poslanců) a Senátu (348 senátorů). Ve Francii má výrazné postavení výkonná moc skládající se z vlády a prezidenta, který je volen v přímé volbě prostřednictvím většinového volebního systému na 5 let. Francie je členem EU, NATO, OSN, MMF, G7/8 a dalších významných organizací (CCRE-CEMR, ©2014).

### 5.1.1 Organizace územní samosprávy ve Francii

Francie má třístupňovou územní samosprávu zahrnující regiony, departementy a obce. Územní členění je zakotveno v Ústavě Francouzské republiky (Francie, 1958, čl. 72-75). Základní právní úprava, která vymezuje fungování, správní uspořádání i pravomoci obcí, departementů a regionů se nachází v obecném zákoníku územních jednotek (Francie, 1996). Struktura francouzských územních samosprávných celků je založena na klasickém odděleném modelu, kde se vedle sebe odděleně vyskytují orgány samosprávy a orgány státní správy. Důsledně uplatnit oddělený model lze jen na vyšší úrovni, nižší úrovně jako obce vykonávají i činnosti typické pro státní správu. Zajímavým prvkem veřejné správy je, že většina poslanců jsou zároveň starosty obcí a tím dochází k silnému zastoupení místní správy v Parlamentu. Tento prvek je v řadě evropských zemí zakázán, jelikož dochází ke kumulaci politických funkcí.

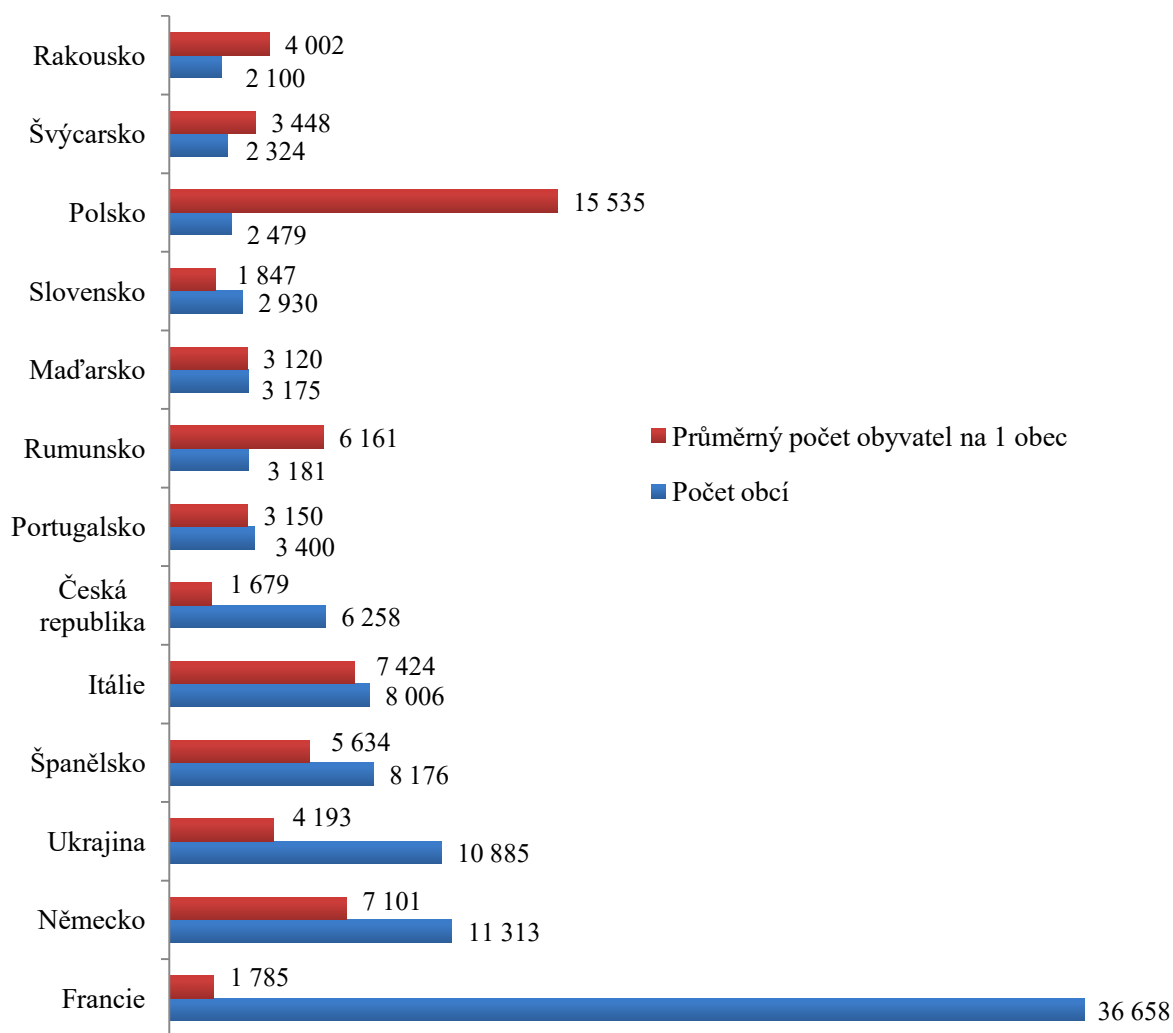
#### Obce

Mezi základní správní jednotky ve Francii se řadí obce, jejichž počet cca 36 600 je značně větší než ve většině ostatních evropských států. Problém velkého počtu obcí mnoho států v 70. letech vyřešilo slučováním obcí jako např. Česká republika nebo Polsko. Naproti tomu Francie zastávala jiný způsob vyřešení problému, a to spolupráci mezi obcemi. Francie přijala zákon týkající se zlepšení a zjednodušení obecní spolupráce, tzv. Chevenement (Francie, 1999), který definuje tři typy této spolupráce:

- 1) společenství obcí (communautés de communes – CC) – společenství obcí s minimálně 15 000 obyvateli,

- 2) společenství aglomerací (communautés d'agglomération – CA) – společenství obcí s minimálně 50 000 obyvateli soustředěných okolo města s minimálně 15 000 obyvateli,
- 3) městská společenství (communautés urbaine – CU) – společenství spíše velkých měst (metropolí) s minimálně 500 000 obyvateli.

Následující graf prezentuje problematiku evropských zemí s největším počtem obcí. Počet obcí je doplněn přepočtem průměrného počtu obyvatel na jednu obec. Zmíněná Francie jasně dominuje v počtu obcí, ve kterých průměrně žije kolem 1 785 obyvatel. Německo se řadí na druhé místo v počtu obcí, ale vzhledem k průměrnému počtu obyvatel 7 101, je tento stav obcí adekvátní oproti Francii i ČR. ČR jako Francie má nežádoucí stav počtu obcí 6 258, který je nutno snížit. Opakem je Polsko, které má výrazně menší počet obcí, kde žije průměrně 15 535 obyvatel v jedné obci.



Obrázek 10 – Počet obcí a průměrný počet obyvatel na jednu obec ve vybraných evropských zemích (vlastní zpracování, CCRE-CEMR, ©2014)

Mezi orgány obce patří obecní rada (Le conseil municipal) a starosta (Le maire). Obecní rada (období zastupitelstva v ČR) se volí v přímých všeobecných volbách na 6 let. Počet členů rady se pohybuje od 7 do 69 členů podle velikosti obce. Členové rady volí starostu a jeho zástupce na období šesti let. Starosta a jeho zástupci tvoří výkonný orgán obce.

Starosta má velice silné a významné dvojí postavení, na jedné straně reprezentuje a vykonává státní správu a na druhé straně stojí v čele samosprávy. Zajišťuje realizaci zákonů a nařízení vydaných Parlamentem, stará se o sběr určitých oficiálních statistických údajů pro vládní úřady, vede matriční úřad, dohlíží na průběh voleb, podepisuje rozhodnutí obecní rady, spravuje majetek obce, je policejním velitelem v obci. Starosta má tedy i výrazné postavení z politického hlediska, jelikož většina starostů jsou současně poslanci. Starostovi při plnění jeho funkcí, pomáhá tajemník, který vede úřad obce.

Pravomoci obcí jsou poměrně rozsáhlé, patří mezi ně základní školství, sociální politika, veřejná doprava, vedení matrik, správa sítě vodovodů a kanalizací atd. Obce vykonávají své pravomoci dle své velikosti a materiálních možností. Mezi obce se zvláštním postavením patří tři největší francouzská města – Paříž, Lyon a Marseille. Tyto města se dělí do samosprávných městských částí, které mají vlastního starostu a radu (Francie, 1996).

Příjmy obecních rozpočtů tvoří především místní přímé daně (domovní daň, živnostenská daň, daň z nemovitostí), dotace (hlavně ze SR) a příjmy z vlastních ekonomických aktivit.

### **Departementy**

Mezi střední úroveň územní samosprávy se řadí departementy (velikostně srovnatelné s kraji v ČR), kterých je 101 z toho 5 zámořských (Réunion, Mayotte, Guyana, Martinik a Guadeloupe). V rámci departementů působí cca 334 arrondissementů (srovnatelné s okresy v ČR) a cca 4 000 kantonů. Tyto území mají jen omezenou úlohu, jelikož nemají vlastní orgány. Arrondissementy slouží jako subprefektury v čele s subprefektem mezi jejich činnosti patří dopravní plánování a kantony slouží jako policejní a volební okrsky.

Samosprávným orgánem departementu je přímo volená generální rada na 6 let (obměna každé tři roky) v čele s předsedou (prezidentem). Do generální rady se volí zástupce z každého kantonu. Oblast samosprávy je na úrovni departementu spíše omezená a větší míra výkonu je dána obcím, hlavní role departementu spočívá zejména ve státní správě. Generální rada v působnosti samosprávy nemůže projednávat žádnou otázku bez předchozího souhlasu prefekta řídicího úřad státní správy. Z toho vyplývá, že státní správa a samospráva je zde oddělena a klíčovým subjektem departementu v oblasti státní správy je pre-

fekt, hlavní představitel centrální moci. Prefekt řídí prefekturu, zastupuje stát, vládu a ministra vnitra, je zprostředkovatel mezi centrem a územně správní jednotkou, vykonává správní dozor, stojí v čele policie. Mezi hlavní pravomoci departementu patří výstavba a údržba místních silnic, sociální a veřejná zdravotní opatření, vzdělávání, poskytování turistické vybavenosti, životní prostředí (Francie, 1996).

## Regiony

Nejvyšší územně samosprávnou jednotkou jsou regiony, jejichž počet byl v roce 2016 redukován z 27 regionů na současných 18 regionů, z toho 13 regionů se rozkládá v metropolitní Francii. Regiony se především zabývají ekonomickým a regionálním rozvojem, dopravou, kulturou a vzděláváním.

Územní samospráva je zastoupena regionální radou, která je volena poměrným systémem na období šesti let a v jejím čele stojí prezident regionu. Poradním orgánem rady v oblasti ekonomicko-sociální jsou hospodářské a sociální výbory. Rada tedy zabezpečuje hospodářský a sociální rozvoj regionu. Oddělenou státní správu vykonává regionální prefekt, jmenovaný vládou. Prefekti zastupují ministerstva, prosazují na území regionu státní zájmy, vykonávají správní a finanční kontrolu nad nižšími články správy, jako jsou departementy a obce (Francie, 1996).

Speciální postavení má ostrov Korsika, který spadá pod správu Francie, ale má autonomii s vlastní vládou a regionálním parlamentem. Území Korsiky je rozděleno na dva departementy a celkově představuje jeden region.



Obrázek 11 – Regiony v metropolitní Francii před a po roce 2016 (FWP, ©2000-2016)

### 5.1.2 Postavení úředníků ve Francii

Veřejná služba je ve Francii rozdělena na veřejnou službu státní, veřejnou službu územní a veřejnou službu nemocniční. Veřejná služba se řídí následujícími zákony:

- zákonem upravujícím práva a povinnosti úředníků z roku 1983,
- zákonem upravujícím pravidla pro postavení úředníků státní služby z roku 1984,
- zákonem upravujícím pravidla pro postavení úředníků územní veřejné služby z roku 1984,
- zákonem upravujícím pravidla pro postavení úředníků nemocniční veřejné služby z roku 1986.

Státní služba je založena na principu služebního poměru, tedy na veřejnoprávním vztahu, který je vhodný pro oddělený model veřejné správy. Státní služba rozděluje státní zaměstnance do tří kategorií A, B a C a je založena na kariérním systému, kde jsou úředníci přijímáni do veřejné služby prostřednictvím konkurzu. Pro úspěšné vybrání do vyšší pozice ve státní správě je předpokladem absolvování prestižní Národní školy správy (ENA). Ve státní správě se nerozlišují státní zaměstnanci a ti, kdo mají formální status státní služby (Francie, 1984).

### 5.1.3 Srovnání francouzské veřejné správy s ČR

Základním rozdílem mezi zeměmi je použití jiného modelu výkonu veřejné správy. Na jedné straně ČR, která využívá čistě spojený model a na druhé straně Francie, která využívá čistě oddělený model. Ve Francii, tak existují dva typy úřadů – samosprávný úřad a úřad státní správy. Veřejná správa se v obou zemích rozděluje na státní správu a samosprávu. Ve Francii se využívá třístupňová územní samospráva (obec, departement, region), oproti tomu v ČR jen dvoustupňová (obec, kraj), ale je to pochopitelné z hlediska velikosti Francie oproti ČR. Územní uspořádání je zakotveno v ústavách jednotlivých zemí.

Značným problémem místní územní samosprávy ve Francii je počet obcí, které ve velké většině mají jen do 2 000 obyvatel. Na tyto menší jednotky je poté přemístováno z centrální vlády činnosti, které finančně ani organizačně nemůžou zvládnout, proto např. dochází ke spolupráci obcí. Řešení v podobě meziobecní spolupráce má ve Francii příznivé výsledky a ČR, který má obdobný problém s počtem obcí, by se jím mohla inspirovat.

Na obecní úrovni ve Francii je znatelný vliv centrální politické moci, jelikož mnoho poslanců zastává pozici starosty v obci. Tyto osoby mají tak značný místní a celostátní vliv.

Na druhé straně dochází k většímu zastoupení místní správy v Parlamentu. V ČR se také nachází dosti případů kumulace politických funkcí. Poslanci zastávají pozice v krajských zastupitelstvech, krajských radách, někteří jsou dokonce hejtmany. O to více jich je v čele obcí nebo v obecních radách. Polovina těchto lidí po zvolení do Poslanecké sněmovny či Senátu se své komunální funkce vzdává, i když ne bohužel ve všech případech.

Taktéž pravomoce francouzských obcí jsou více rozsáhlé, odpovídají za základní školy, sociální politiku či správu místních komunikací. Státní správa je vykonávána na obecní úrovni starostou, který má značně silnou rozhodovací pozici, jak v oblasti samosprávy, tak i zmíněné státní správy. Výkonná moc je svěřena do rukou jedné osoby – starosty (monokratický princip), tím se odlišuje od většiny evropských zemí i ČR, kde se využívá kolegiální princip vedení. Samotná státní správa je přehledně oddělena od samosprávy na úrovni departementu i regionu a je vykonávána prostřednictvím prefektury v čele s prefektem.

## 5.2 Spolková republika Německo

Německo se rozkládá ve střední Evropě a sousedí s ČR na západě. Německo je federativní parlamentní republika, kde žije okolo 81 mil. obyvatel. Německo je členem množství organizací, jako EU, OSN, MMF či NATO. Federace je rozdělena na 16 spolkových zemí, které mají každá svou vlastní ústavu. Dochází zde k rozdělení zákonodárných pravomocí, na jedné straně výlučně spadající do kompetence spolkové úpravy a na druhé straně spadající do úpravy zemských zákonů. Federální systém se spolkovou vládou a jednokomorovým parlamentem je ukotven v Ústavě neboli v tzv. Základním zákonu (Německo, 1949). Ústavy jednotlivých spolkových zemí jsou podřízené spolkové Ústavě, tj. Základnímu zákonu. Základní zákon člení kompetence a oprávnění, mezi Spolek (Bund) a spolkové země (Länder).

Výlučné kompetence Spolku na základě článku 73 Základního zákona (Německo, 1949):

- zahraniční politika a obrana, včetně ochrany civilního obyvatelstva,
- otázky občanství ve federaci,
- svoboda pohybu, migrační politika,
- měnová politika,
- letecká doprava,
- federální železnice,
- poštovní a telekomunikační služby atd.

Výlučné kompetence spolkových zemí na základě článku 74 Základního zákona:

- místní policie,
- lodní doprava,
- školství, kultura,
- podpora zemědělské výroby, lesnictví atd.

Jednotlivé zákonodárství se mezi sebou vzájemně konkurují, spolkové země mohou vydat v dané oblasti svoji vlastní legislativu, která je platná do té doby, než Spolek tuto oblast centrálně neupraví.

Zákonodárná moc je rozdělena mezi dva samostatné orgány – přímo volený Spolkový sněm (Bundestag, 630 poslanců) a Spolková rada (Bundesrat), která zastupuje spolkové země. Výkonná moc je soustředěna na Spolkovou vládu, v jejímž čele je spolkový kancléř, který je ústřední postavou výkonné moci. Hlavou státu je spolkový prezident, který je volený speciálním orgánem určeným k volbě hlavy státu na 5 let, a to Spolkovým kolegiem. Má spíše reprezentativní funkci (Německo, 1949).

### 5.2.1 Organizace veřejné správy v Německu

Německo se rozčleňuje na 16 spolkových zemí, které zahrnují 3 svobodná města se statutem spolkové země (Berlín, Brémy, Hamburk).



Obrázek 12 – Německé spolkové země  
(Abcredakce, ©2001-2016)



Veřejná správa se dělí na spolkovou, zemskou, a obecní úroveň, vedle kterých ještě existuje krajská (vládní oblasti či obvody) a okresní úroveň. Struktura místní správy se v jednotlivých zemích liší, z důvodu jejich vlastního právního statusu, ale i ústavy dané země. Ale lze vymezit základní třístupňovou strukturu na obce (Gemeinden), okresy (Landkreis) a země (Land), (CCRE-CEMR, ©2014).

### Obce

Základní jednotkou územní samosprávy je obec (Gemeinden, cca 11 000). Článek 28 Základního zákona (Německo, 1949) zaručuje obci právo upravovat veškeré místní záležitosti na vlastní odpovědnost v mezích stanovených zákonů. Německo používá spojený model výkonu veřejné správy, ale ten se odlišuje v každé spolkové zemi, lze tedy i nalézt určitou kombinaci spojeného a odděleného modelu.

V rámci samostatné činnosti mají obce rozsáhle pravomoci, zabývají se činnostmi bytové politiky či školství, v rámci delegované státní správy např. organizují volby nebo udělují koncese. Státní úkoly jsou ve většině případu vykonávány většími obcemi nebo městy se statusem okresu (Stadtkreis). Mezi hlavní orgány obce patří obecní rada (Gemeinderat) a starosta (Bürgermeister), u větších měst ředitel města (Stadtdirektor). Obecní samosprávu v Německu je možné podle Balíka (2009, s. 127-128) dělit do 4 kategorií:

- 1) jihoněmecký model – nerozšířenější model, kde starosta je přímo volený občany obce na 6 až 8 let, zastupuje obec navenek, je předsedou obecní rady, která se také volí v přímých volbách, starosta je hlavním představitelem samosprávy i místní státní správy, model se využívá v Bavorsku, Sasku či Dolním Sasku,
- 2) severoněmecký model – funguje zde rada, která volí ze svých členů předsedu, který reprezentuje obec navenek a obecního ředitele, který stojí v čele místní státní správy na 5-8 let, tento model již fakticky neexistuje,
- 3) starostovský model – uplatněný v některých francouzských okupačních zónách po II. světové válce např. Sársko, kde občané volí obecní radu, která volí a odvolává starostu, naopak v Porýní-Falci je starosta volen v přímých volbách, zatímco rada volí jen obecního ředitele,
- 4) magistrátní model – využívá se v Hesensku, tvoří ho obecní rada, která volí, kontroluje a určuje cíle kolektivního orgánu, magistrátu, který je tvořen přímo voleným starostou a dalšími volenými osobami, starosta je vedoucím obecní správy a reprezentuje obec navenek.

Ve financování obcí mají rozhodující úlohu daně příjmové, které jsou rozdělovány mezi Spolkové země, obce či svazky obcí, dále účelové datace, bankovní úvěry, komunální daně (živnostenské a pozemkové daně). Kvůli vysokým finančním nárokům na činnosti vykonávané místní správou se často sousedící obce spojují (Samtgemeinden) nebo vytváří svazky (Verbandsgemeinden).

### **Města, okresy, kraje**

Střední článkem mezi obcemi a zeměmi jsou zpravidla okresy (cca 290). Rozlišují se okresy venkovské a městské, které jsou v podstatě města s působností okresu (Stadtkreis, cca 100). Města s působností okresů lze dále členit na městské obvody, na které je delegován výkon některých správních činností.

Na úrovni okresů funguje samosprávný volený orgán okresní rada (Kreistag), který je přímo volen na 5 let. Nejvyšší postavení zaujímá zemský rada (Landrat), který má specifické postavení, spojuje v sobě vedení samosprávy a státní správy, řídí správu v okrese a rada do jeho činnosti nemůže zasahovat. Obvykle je volen přímo občany, ale v některých zemích okresní radou. Jeho volební období se také liší podle spolkové země (5-10 let). V některých spolkových zemích si okresní rada volí svůj výkonný orgán (Okresní výbor – Kreisausschuss), v jejímž čele stojí Landrat. Okresy povinně zabezpečují výstavbu a údržbu silnic, sociální politiku, odpadové hospodářství nebo činnosti přesahující finanční možnosti obcí.

Na úrovni okresu v některých zemích fungují kraje (obvody, oblasti). Tyto vládní oblasti (Regierungsbezirk) vykonávají pouze státní správu a v jejich čele stojí krajský prezident (vládní přednosta). Krajský prezident dohlíží na výkon místní správy v okresech a obcích. Je volen členy krajského sněmu a následně potvrzen zemskou vládou nebo ho jmenuje zemská vláda a potvrdí krajský sněm (Evropská veřejná správa, 2015, s. 248-259).

### **Země**

Německo se tedy dělí na spolkové země, každá z nich má vlastní ústavu, zákonodárnou a výkonnou moc. Roli jednokomorového parlamentu plní tzv. Zemský sněm, mezi jehož kompetence patří školství, finance, zahraniční politika. Volby do Zemského sněmu probíhají zpravidla jednou za čtyři roky, výjimku tvoří, kupříkladu Sársko, kde je pětiletý interval. Dalším orgánem na této úrovni je Zemská vláda (Landtag), v jejímž čele stojí volený předseda, který je odpovědný Zemskému sněmu (Evropská veřejná správa, 2015, s. 248-259).

### 5.2.2 Postavení úředníků v Německu

Veřejnou službu vykonávají státní úředníci (Beamten), ostatní zaměstnanci (Angestellten) a pracovníci (Arbeiter), kteří jsou zaměstnáni ve veřejné službě na základě smluvního poměru, na něž se vztahuje obecné pracovní právo. Jak uvádí Základní zákon (Německo, 1949, čl. 33, odst. 4) státní služba je ve veřejnoprávním a věrnostním služebním poměru, tedy založena na systému kariérního typu. Státní služba je založena na celoživotním služebním poměru, pokud se tedy osvědčí. Státní službu tvoří jen úředníci (Beamten) vykonávající výsostná opatření státu. Rozlišují se čtyři kategorie státních zaměstnanců podle úrovně dosaženého vzdělání a kvalifikace.

### 5.2.3 Bavorsko

Bavorsko patří mezi největší spolkovou zemi Německa z hlediska rozlohy, s počtem obyvatel okolo 12 mil. Zákonodárnou moc v samostatném státě Bavorsku dle Bavorské Ústavy (Bavorsko, 1946) vykonává Bavorský zemský sněm (Bavorský parlament, 180 poslanců), jemuž je odpovědná Bavorská zemská vláda (Landtag) s voleným předsedou (Ministerpräsident).

Území Bavorska se člení na úroveň obecní, okresní a krajskou. Bavorsko na územní samosprávu aplikuje jihoněmecký model. V obcích (cca 2000) je přímo volena obecní rada na šest let, ale každé tři roky dochází k obměně poloviny členů. Předsedou obecní rady je starosta, který je přímo volen občany na 6 let. Starosta nemůže být odvolán a je hlavním představitelem jak samosprávy, tak i místní státní správy. Mezi povinné koly patří zajištění zásobování pitnou vodou či odstranění komunálního odpadu. Naopak dobrovolně mohou vytvářet a provozovat muzea či sportovní hřiště. Příjmy obce tvoří především živnostenská a pozemková daň (Bavorsko, 1993).

Okresní úroveň tvoří 71 okresů (Landkreise) a 25 městských okresů (Kreisfreie Städte). V okresech se nachází přímo volený zemský rada (Landrat) spolu s okresním sněmem (Kreistag) na dobu šesti let. Landrat, jako vedoucí okresního úřadu, spojuje v sobě vedení samosprávy a státní správy. Okresy povinně zabezpečují správu silnic či zdravotní péči. Třetí úroveň územní samosprávy tvoří specifická krajská úroveň, tzv. 7 vládních obvodů (Regierungsbezirk), které tvoří přechod mezi zemskou a okresní úrovní. Hlavními orgány kraje jsou přímo volený krajský sněm (Bezirkstag) na 5 let, krajský výbor (Bezirksausschuß), krajský prezident (Bezirkstagspräsident) a jeho zástupci. Tyto orgány vykonávají pouze státní správu a působí i jako dozor nad orgány obcí a okresů (Bavorsko, 1998).

#### 5.2.4 Srovnání německé veřejné správy s ČR

Německo a Česká republika jsou státy, jež spolu geograficky sousedí a sdílí i určitou společnou historii. Základním rozdílem mezi oběma zeměmi je typ státního zřízení. Německo se vyznačuje jako federativní (spolkový) stát skládající se ze šestnácti států, které mají vlastní ústavu, zákonodárnou a výkonnou moc. Oproti tomu ČR je unitární stát vyznačující se jednotnou soustavou státních orgánů, jednotným právním řádem a nedělitelným územím. Německá veřejná správa se dělí na tři hlavní úrovně – obecní, zemská a spolkové, vedle kterých se uplatňují ještě okresní a krajská (vládní). Česká veřejná správa se využívá na úrovni – ústřední (celostátní), oblastní (regionální) a obecní (místní). V ČR i Německu se využívá spojený model výkonu veřejné správy, ale jsou zde značné rozdíly v každé spolkové zemi Německa. Česká územní samospráva se dělí na obecní a krajskou.

Základní jednotkou v obou zemích jsou obce. Obce jsou zastupovány obecními radami v Německu (pod pojmem se rozumí zastupitelstvo obce) a obecními zastupitelstvy v ČR na základě všeobecných tajných voleb. Odlišné postavení má německý a český starosta v obcích. Český starosta zastupuje obec navenek, je odpovědný zastupitelstvu, které ho volí ze svých členů a poté mu předsedá. Německý starosta se odlišuje v každé spolkové zemi, může být přímo volen občany obce na 6 až 8 let, může být volený obecní radou, může a nemůže být odvolatelný. Německo nemá žádné legislativní omezení podoby kumulace politických funkcí, přesto existují jen ojedinělé případy kumulace funkcí.

Legislativa upravující činnost obecních samospráv v Německu je velmi odlišná, jelikož spolkové země mají větší autonomii a mají vlastní legislativní úpravu v jednotlivých ústavách. V Německu existuje totiž tzv. dvojí samostatná působnost, na jedné straně samospráva vykonává volně (správa majetku) a na druhé straně povinně vykonávaná samospráva, tzv. povinné úkoly samosprávy. Např. Bavorská Ústava (Bavorsko, 1946, čl. 83) vymezuje činnosti, které patří výlučně do kompetence samosprávy, jako správa obecního majetku, místní doprava včetně výstavby silnic, zásoba vody, elektřiny a plynu pro občany, územní plánování, místní policie atd. Nato navazuje Bavorský zákon o obcích (Bavorsko, 1993, čl. 57), kde jsou přímo vymezeny činnosti, které samospráva má plnit podle zvláštních právních předpisů, patří mezi ně udržení veřejné bezpečnosti a pořádku, požární bezpečnost, veřejné zdraví, veřejná doprava, školství, kultura atd.

V Německu funguje tedy samostatná působnost s povinně vykonávanými činnostmi, které jsou výrazně regulovány ze strany státu. Naopak Česká republika nemá vymezené povinné

úkoly samosprávy, fungují zde ÚSC, které spravují své záležitosti samostatně (v rámci samostatné působnosti) bez zasahování státu a jeho orgánů, pokud to nevyžaduje ochrana zákona. Jednotlivé zákony o obcích a o krajích jen definují činnosti, které spadají do výkonu samostatné působnosti. Celkově je německy systém veřejné správy velice nepřehledný kvůli rozdílnosti spolkových zemí, proto je velice těžce porovnatelný se systémem v ČR.

### 5.3 Polská republika

Polsko leží ve střední Evropě a sousedí s Českou Republikou na severovýchodě. Jedná se o unitární stát, parlamentní republiku, kde žije okolo 38 mil. obyvatel. Polsko bylo součástí SSSR do roku 1918, proto je zde velice silná role katolické církve. V hlavním městě Varšavě se nachází dvoukomorový parlament zvaný Národní shromáždění, který se skládá ze Sejmu (460 poslanců) a Senátu (100 senátorů). Výkonnou moc vykonává vláda zvaná Rada ministrů a prezident, který je volen v přímé volbě prostřednictvím většinového volebního systému na 5 let. Polsko je členem řady významných organizací: Visegrádské skupiny (ČR, Maďarsko, Slovensko), EU, NATO, EBRD, OSN a dalších (CCRE-CEMR, ©2014).

#### 5.3.1 Organizace územní samosprávy v Polsku

V Polsku existuje od roku 1999 třístupňová územní samospráva, rozdělena na vojvodství (województwo), okresy (powiat) a obce (gmina). Místní správa v Polsku je vymezena Ústavou Polské republiky (Polsko, 1997, čl. 163-172), kde je ustanovena její základní územní jednotka obec (gmina). Vyšší územní jednotky samosprávy nemají ústavní základ. Územní samospráva je založena na decentralizaci, podílí se na výkonu veřejné moci a svěřené záležitosti vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Struktura polských územních samosprávných celků je založena na spojeném modelu, s výjimkou vojvodství, kde funguje oddělený model. Tedy lze říct, že zde funguje určitá kombinace obou modelů.

#### Obec (gmina)

V Polsku se nachází přes 2 400 obcí, oproti tomu v ČR je jejich přes 6 200, proto je nutné chápat rozdílnost v pojmu obec. Polská gmina se spíše podobá českému městu, pod které spadá i okolní vesnice, které nedisponují vlastní samosprávou. Obce se rozlišují na základě zákona z 8. března 1990 o místní samosprávě na (Polsko, 1990):

- obce venkovské – cca 1 500,
- obce smíšené vesnicko-městské – cca 600,
- obce městské – cca 300.

Mezi orgány gminy patří, rada gminy (obecní zastupitelstvo) a wójta (starosta obce). Rada gminy rozhoduje o všech záležitostech, ve kterých není potřebné uskutečnit referendum. Počet radních (min. 15 a max. 45) je stanoven na základě počtu obyvatel obce a volí se v přímých všeobecných volbách na čtyřleté období. Zastupitelstvo si ze svého středu volí předsedu, který organizuje a řídí jednání. Mezi výlučné pravomoci rady gminy patří:

- schvalování rozpočtu gminy,
- schvalování územních plánů a hospodářských programů,
- jmenování a odvolávání pokladníka gminy (hlavní účetní),
- stanovení výše odměny pro wójta.

Wójta je monokratický výkonný orgán gminy, který je volen v přímých volbách absolutní většinou. Po zvolení mu musí být vyslovena důvěra ze strany rady gminy. Ve velkých městech se starosta nazývá prezidentem města. K výkonu jeho svěřených úkolů má k dispozici úřad gminy, který je tedy pomocný orgán gminy. Mezi wójtovy činnosti patří např. hospodaření s majetkem gminy, příprava návrhů na usnesení rady gminy, navrhuje jmenování a odvolávání tajemníka a pokladníka gminy. Tajemník je pověřen zajišťovat úřad gminy a řídit jej. Gmina si může zřídit fakultativní orgán, komisi. Členové rady gminy, wójta a jeho zástupci nesmí vykonávat žádnou funkci ve státní správě v téže obci, funguje zde neslučitelnost s funkcemi poslance, senátora nebo člena rady powiatu a wojvodství.

Mezi obce se zvláštním postavením patří hlavní město Varšava, které je rozděleno do 18 městských částí, zároveň je městským okresem a je součástí Mazovského wojvodství. Dalším specifickou územní jednotkou jsou solectwo (šoltyství), které mají určitou obecní samosprávu. Jedná se o pomocné jednotky gminy, které jsou složeny z vesnice, více vesnic, osad atd. V čele solectví stojí šoltys, který má právo se účastnit jednání rady, ale nemá hlasovací právo (Polsko, 1990).

Na úrovni obcí v Polsku existují tzv. povinné úkoly samosprávy podobně jako v Německu. Samotný zákon o místní samosprávě (Polsko, 1990, čl. 7) člení úkoly samosprávy na povinné a nepovinné. Do působnosti obce lze zařadit bezpečnost, ochranu životního prostředí, udržování místních silnic a cest, veřejnou dopravu, hřbitovy, likvidace odpadů, správu knihoven, správu mateřských a základních škol a další.

Financování obcí tvoří místní daně, nedaňové příjmy, místní poplatky (lázeňský poplatek, poplatek ze psa), dotace (údržba mateřských a základních škol) a další vlastní příjmy (daň z nemovitosti, zemědělská daň, lesní daň).

### Okres (powiat)

Za střední článek územní správy se považují powiaty (okresy), které byly vytvořeny na základě zákona z 5. června 1998 o samosprávě powiantů (Polsko, 1998a). Powiaty se rozdělují na městské a neměstské, v současné době existuje okolo 380 powiatů včetně 65 městských gmin se statusem powiatu. Jedná se o města nad 100 000 obyvatel a některá významná města. Do kompetencí powiatu náleží středoškolské vzdělání, zdravotnictví, ochrana obyvatel, životní prostředí, budování a údržba cest. Mezi orgány powiatu patří rada powiatu (okresní zastupitelstvo), zarząd powiatu (rada okresu) a starosta.

Rada powiatu je zákonodárný a kontrolní orgán, který pravá a povinnosti podřízeným ukládá ve formě usnesení. Radní jsou voleni v přímých všeobecných volbách na 4 roky a jejich počet je opět odvozen od počtu obyvatel (min. 15 a max. 29). Rada si určuje předsedu a místopředsedu a ustanovuje si taktéž komise. Povinnou komisí je revizní komise, která kontroluje činnost úřadu a jiných organizačních jednotek. Zarząd powiatu je kolektivní výkonný orgán powiatu. Zarząd tvoří starosta, místostarosta a ostatní členové (min. 3 a max. 5). Starosta je volen radou powiatu, řídí zarząd powiatu a reprezentuje samotný powiat. Tajemník řídí powiat a pokladník je hlavním účetním powiatu.

### Vojvodství



Obrázek 13 – Vojvodství v Polsku  
(Województwa, ©2014-2017)

Za vyšší územní správní celek se v Polsku pokládá vojvodství, které mají stejnou funkci jako kraje v ČR. Počet vojvodství dosahuje 16 a jsou vymezeny zákonem z 5. června 1998 o samosprávě vojvodstev (Polsko, 1998b). Vyšší samosprávné celky fungují na odděleném modelu, kde vojvodství s maršálkem vykonávají samostatnou působnost, oproti tomu vojvodský úřad s vojvodou (wojewóda) vykonávají státní správu v přenesené působnosti.

O výkon vojvodství v samostatné působnosti se stará zákonodárny orgán (sejmik) a výkonný orgán (zarzad). Sejmik (vojvodský parlament) si volí předsedu, místopředsedy a zřizuje komise (povinná revizní komise). Zarzad (vláda vojvodství) je kolektivním výkonným orgánem s maximálně 5 členy. Zarzad je tvořen maršálkem (obdoba hejtmana v ČR), vícemaršálky a ostatními členy. Maršálek je volen sejmikem. Mezi hlavní činnosti zarzadu patří realizace usnesení sejmiku, hospodaření s majetkem, strategie rozvoje vojvodství či mezinárodní spolupráce.

Přenesenou státní správu má tedy v kompetenci pouze vojvodský úřad, v jehož čele stojí vojvoda. Vojvoda je na návrh ministra odpovědného za správu, jmenován a odvoláván premiérem (předsedou Rady ministrů), kterému je podřízen a podává mu hlášení. Má dva zástupce prvního a druhého vícevojvodu. Vydává individuální správní akty a prováděcí a pořádkové nařízení. Do kompetencí vojvodství patří hospodářský rozvoj, vysokoškolské vzdělání, životní prostředí, služby zaměstnanosti, sociální politika, regionální správa cest.

### **5.3.2 Postavení úředníků v Polsku**

Jako v ČR, taktéž v Polsku se státní služba nevztahuje na úředníky samospráv. Systém státní služby v Polsku je založen na principu veřejnoprávního vztahu a tedy na systému kariérním. Státní služba je vymezena v zákoně o státní službě z roku 2008 (Polsko, 2008), zákon taktéž nezahrnuje příslušníky ozbrojených složek (policie, armáda). Vstoupit do státní služby lze po složení odborné zkoušky nebo absolvovat Národní školu veřejné správy.

### **5.3.3 Srovnání polské veřejné správy s ČR**

Polská republika je v oblasti veřejné správy velice podobná s ČR. Přesto existují zásadní rozdíly mezi danými veřejnými správami. Je důležité vysvětlit, že Polsko považuje za orgán (úřad) osobu neboli jednotlivce, opakem je ČR, která považuje za úřad určitou instituci. V polské praxi tzn., že úřadem není ministerstvo, ale ministr nebo úřadem není úřad gminy, ale starosta. Veřejná správa v ČR i Polsku se rozděluje na státní správu a samo-



správu. V Polsku se využívá třístupňová územní samospráva (obec, okres, vojvodství), oproti tomu v ČR jen dvoustupňová (obec, kraj), kde se okresy již zrušily. Vzhledem k rozloze Polska a počtu obyvatel je třístupňová územní samospráva nezbytností.

Státní správu vykonávají ÚSC prostřednictvím přenesené působnosti. Jak bylo již zmíněno, v ČR se využívá spojený model na všech stupních územní samosprávy (obec, kraj), kde orgány ÚSC vykonávají samosprávnou činnost i delegovanou státní správu. V Polsku systém funguje obdobně s výjimkou úrovně vojvodství, kde tedy funguje oddělená samospráva a státní správa, institucionálně, personálně i finančně. Státní správa na úrovni vojvodství je výrazně ovlivněna politickou situací. Při změně vlády se často změní i vojvoda, kterého dosazuje premiér a proto se tato funkce považuje za politickou.

Polsko spolu ČR mají jednotlivé územní jednotky pevně regulovány zákony (Ústava, zákony o obcích a krajích). Mezi základní jednotku těchto zemí patří obec. Mezi českou obcí a polskou gminou existuje značný rozdíl, jelikož je Polsko čtyřikrát větší co týče rozlohy a počtu obyvatel než ČR, přesto najdeme v ČR dvojnásobek obcí. V polské obci v průměru žije 15 000 obyvatel, naopak v ČR na tento počet obyvatel dosahuje jen kolem 10 až 15 českých obcí.

V Polsku mezi hlavní orgány obce patří pouze rada gminy (obdoba zastupitelstva v ČR) a wójt (starosta). Neexistuje zde obecní rada jako v ČR, její kompetence vykonává wójt. Wójt je monokratický výkonný orgán gminy, který je volen v přímých volbách. Oproti tomu český starosta zastupuje obec navenek, řídí schůze rady a zastupitelstva, a je volen z členů zastupitelstva. Samotný rozdíl mezi těmito dvěma obecními úrovněmi vyvolává přímá volba starosty. Starosta v českých poměrech má spíše administrativní povahu, jehož postavení je reprezentativního charakteru a je ovlivněno obecním zastupitelstvem a obecní radou. Za to v Polsku je přímá volba starosty na místě, jelikož jeho pravomoce jsou obsáhlejší a tím dochází k posílení jeho postavení.

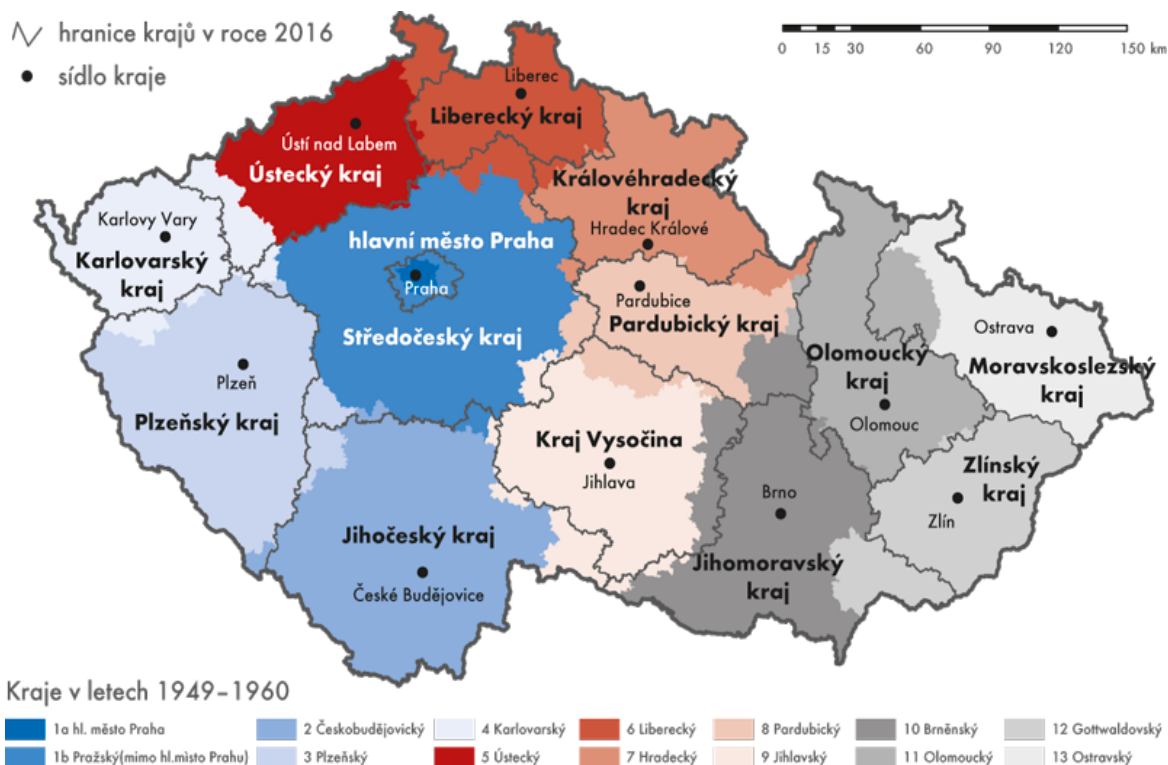
Na úrovni obcí v Polsku také existují tzv. povinné úkoly samosprávy podobně jako v Německu. Polský zákon o místní samosprávě člení úkoly samosprávy na povinné a nepovinné. V Polsku je taktéž zakázáno členům rady gminy, wójtovi nebo jeho zástupcům vykonávat funkci poslance, senátora nebo člena rady powiatu či vojvodství, tím se odlišuje od ČR, Francie či Německa.

## 6 SPOJENÝ MODEL VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR

Česká republika je tedy založena na spojeném modelu veřejné správy, kde územně samosprávné celky (obce, kraje) vykonávají, jak svoji samostatnou činnost, tak státní správu v přenesené působnosti. Výběr tohoto modelu byl předpokládán i z určitého historického hlediska, jelikož se převážně využíval v českých zemích v minulosti.

### 6.1 Reforma veřejné správy

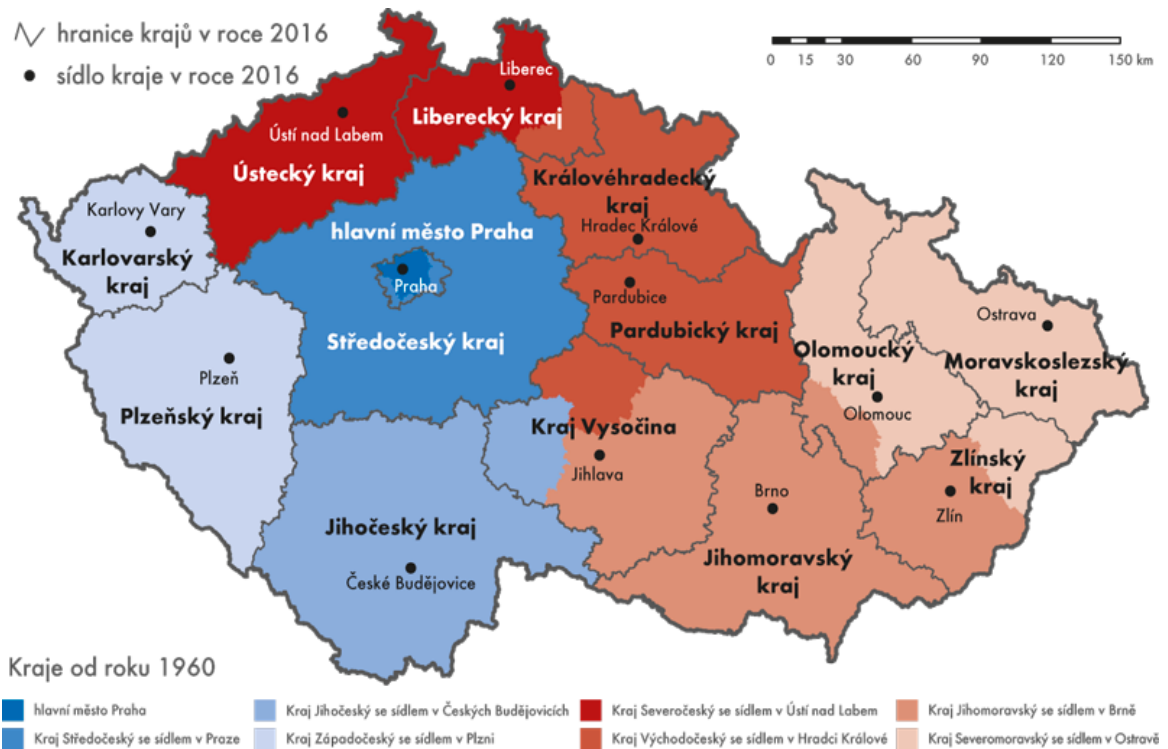
Vývoj veřejné správy je v ČR poznamenán několika zásadními historickými událostmi, které postupem času formovaly dnešní podobu českého státu. Veřejná správa již v minulosti prošla několika reformami. Po II. světové válce došlo k obnovení zemského zřízení a ustanovení národních výborů, které zajišťovaly nejprve jen státní správu. Územní uspořádání se členilo na zemskou, okresní a místní úroveň. V roce 1949 byla zrušena zemská úroveň, která byla nahrazena krajskou. Vzniklo 13 krajů + Praha a narostl počet okresů. Na následujícím obrázku je znázorněno srovnání krajů v období 1949-1960 a nynějších krajů.



Obrázek 14 – Srovnání území krajů v období 1949-1960 se současnými kraji (Halásek, ©2016)

Poté následovala významná reforma územní veřejné správy v roce 1960. Tato reforma změnila územní členění státu, kdy se snížil počet krajů na 7 + Praha a také počet okresů

a to vše na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Změny ve vymezení okresů a krajů nebyly provedeny nejlepším způsobem, jelikož došlo často k spojení nesourodých území. Tento zákon vymezující okresy i kraje platí dodnes. Následující obrázek ukazuje rozdílnost ve vymezení krajů v roce 1960 a současných krajů.



Obrázek 15 – Srovnání území krajů v roce 1960 se současnými kraji (Halásek, ©2016)

Od 70. let v ČR probíhaly procesy, jako slučování obcí a vytváření středisek. Došlo k většímu snížení počtu obcí, přesto tyto procesy nebyly úplně úspěšné. Díky politické situaci v zemi roku 1990 došlo k zrušení národních výborů na všech úrovních a byly ustanoveny okresní (75) a obecní úřady. Vznikla tak dvoustupňová státní správa okresy a obce. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích definoval samostatnou působnost obcí a nařízení vlády č. 475/1990 Sb., určilo pověřené obecní úřady, které vykonávaly část státní správy v přenesené působnosti. Posléze došlo v roce 1992 k rozpadu České a Slovenské Federativní republiky, což vyústilo ve vznik České republiky a Slovenské republiky. Po rozpadu Federativní republiky následně došlo k reformě veřejné správy, které měla za cíl kompletně změnit systém celé veřejné správy a zintenzivnit proces decentralizace a princip subsidiarity. Reforma zahrnovala dvě fáze.

První fáze navázala na zrušení národních výborů a došlo k vzniku vyšších územních samosprávných celků zákonem č. 347/1997 Sb., vzniklo tedy 13 krajů + Praha. Toto krajské členění řešilo pouze územní rozdělení, ale nebyla ustanovena jejich působnost. K úpravě

působností a kompetencí došlo až o dva roky později vznikem zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a zákonu č. 131/2000 sb., o hlavním městě Praze. Po vzniku těchto zákonů nebyl stále zrušen zákon z roku 1960 o územním členění, existuje tedy dvojí vymezení krajů, které je nelogické a nepraktické.

V druhé fázi se rozhodovalo o výběru spojeného a odděleného modelu, kdy po hlasování v Poslanecké sněmovně bylo rozhodnuto o využití spojeného modelu. Spojený model se již využíval na úrovni obcí a krajů, zato okresy vykonávaly výlučně státní správu, proto došlo k jejich zrušení na základě zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Důsledkem zrušení okresní úřadu vznikly zákonem č. 314/2002 Sb., obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, na které přešla většina kompetencí s okresních úřadů. Cílem vzniku těchto druhů obcí bylo přiblížit výkon veřejné správy občanům pomocí principu subsidiarity.

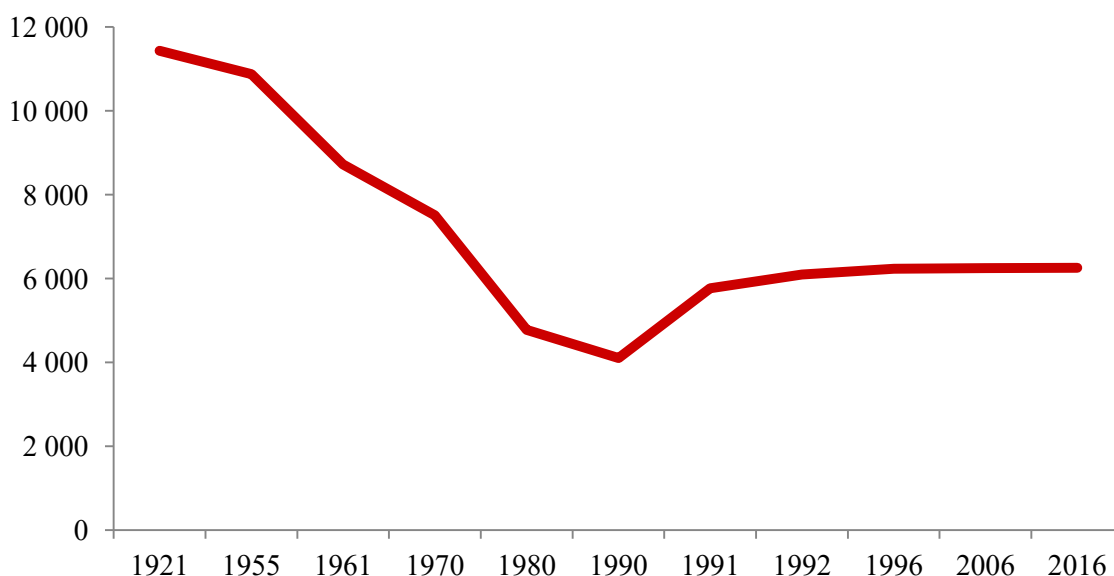
### **6.1.1 Problémy reformy veřejné správy**

Mezi problémy, které vzešly z reformy veřejné správy, patří neskladebnost územně správních jednotek, jelikož nižší územně správní jednotky by neměly přesahovat hranice vyšších územně správních jednotek. Neskladebnost existuje v ČR na úrovni okresů a obcí s rozšířenou působností a také mezi kraji z roku 1960 a současnými kraji. Stále existuje platný zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, kde krajské územní členění z roku 2000 a obce s rozšířenou působností z roku 2002 nepatří mezi prvky územního členění státu, ale jsou jen správními obvody. Dále existují obce, které patří do jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností, ale spadají do jiného okresu. Řada státních orgánů kupříkladu krajské (8) a okresní soudy (86) spadají pod územní členění z roku 1960. Dále pozemkové úřady a správy sociálního zabezpečení mají stanoveny obvody dle okresů. A nakonec nejpatrnější problém nejasné vymezení kompetencí jednotlivých typů obcí v rámci přenesené působnosti.

## **6.2 Počet obcí**

Mezi problémy ČR se řadí velký počet obcí (6 258), které mají průměrně kolem 1 600 obyvatel. ČR se řadí mezi země, které mají větší počet obcí než je potřeba, jako např. Francie. Vývoj samosprávných obcí se datuje k roku 1848, kdy bylo zrušeno poddanství, a vznikla obecní samospráva, jejíž působnost se rozdělovala na samostatnou a přenesenou. V době vzniku Československa v roce 1918 a vzniku Ústavy v roce 1920 se počet obcí

pohyboval okolo 11 000. Velký počet obcí se začal víceméně řešit až v 70. letech slučováním obcí a vytvářením středisek. Vývoj počtu obcí v českých zemích naznačuje následující graf, kde je možné vidět mezi lety 1921-1990 velký úbytek počtu obcí až o více než polovinu, poté nárůst o více než 2 000 obcí, který vedl k dlouhodobému ustálenému stavu počtu obcí již 25 let.



Obrázek 16 – Vývoj počtu obcí v českých zemích v letech 1921-2016 (vlastní zpracování, ČSÚ, ©2006)

### 6.2.1 Malé obce

Velký počet malých obcí, má za následek velké problémy s finančními prostředky, technickou infrastrukturou, dopravní infrastrukturou, občanskou vybaveností a nedostatkem pracovních příležitostí. Často se jedná o odlehlé, příhraniční obce. Tyto menší jednotky často nemohou finančně ani organizačně zvládnout své svěřené kompetence, které jsou přitom stejné, jako mají největší města, proto kupříkladu dochází ke spolupráci nebo slučování obcí. Obce mohou spolupracovat, jak v oblasti samostatné působnosti (vytvořit dobrovolný svazek obcí), tak v oblasti přenesené působnosti na základě veřejnoprávní smlouvy. Je zde otázkou, zda je nutné, aby tyto obce vykonávaly přenesenou působnost.

Přiblížení problému ukazuje následující tabulka velikostní struktury obcí v roce 2016. Tabulka naznačuje převahu malých obcí do 1 000 obyvatel, které představují 77 % všech obcí, ve kterých žije jen 17 % celkové populace ČR. Rovněž znázorňuje, že 55 % všech obcí má jen do 500 obyvatel, v nichž žije jenom 7,9 % celkové populace ČR. Největší po-

čet obcí je v rozmezí od 200-499 obyvatel s podílem 31,9 %, ačkoli zde žije jen 6,2 % celkové populace ČR. Obce čítající více než 10 000 obyvatel zahrnují jen 2 % veškerých obcí, přesto zde žije 52 % celkové populace ČR.

Demografické rozvrstvení	Počet obcí 2016	Počet obv. 2016	Podíl obcí v %	Podíl obv. v %
do 199 obyvatel	1 449	180 093	23,2	1,7
od 200 do 499	1 997	651 475	31,9	6,2
od 500 do 999	1 378	973 247	22,0	9,2
od 1 000 do 1 999	745	1 042 569	11,9	9,9
od 2 000 do 4 999	417	1 262 911	6,7	12,0
od 5 000 do 9 999	141	964 031	2,3	9,1
od 10 000 do 19 999	69	970 075	1,1	9,2
od 20 000 do 49 999	44	1 324 522	0,7	12,6
od 50 000 do 99 999	12	874 462	0,2	8,3
nad 100 000	6	2 310 458	0,1	21,9
<b>Celkem</b>	<b>6 258</b>	<b>10 553 843</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabulka 5 – Velikostní struktura obcí podle počtu obcí a počtu obyvatel v roce 2016 (vlastní zpracování, ČSÚ, ©2017)

Další tabulka ukazuje vývoj počtu obcí, srovnáním roku 1996 a 2016. Tabulka značí, že za 20 let nedošlo k významnější změně v počtu obcí, největší změnu lze zaznamenat u obcí do 199 obyvatel s poklesem 291 obcí oproti roku 1996 a naopak u obcí od 500 do 999 obyvatel došlo k nárůstu 153 obcí.

Demografické rozvrstvení	Počet obcí 1996	Počet obcí 2016	Rozdíl 2016/1996
do 199 obyvatel	1 740	1 449	-291
od 200 do 499	2 004	1 997	-7
od 500 do 999	1 225	1 378	+153
od 1 000 do 1 999	648	745	+97
od 2 000 do 4 999	349	417	+68
od 5 000 do 9 999	134	141	+7
od 10 000 do 19 999	66	69	+3
od 20 000 do 49 999	44	44	0
od 50 000 do 99 999	16	12	-4
nad 100 000	7	6	-1
<b>Celkem</b>	<b>6 233</b>	<b>6 258</b>	<b>+25</b>

Tabulka 6 – Srovnání velikostní struktury obcí ČR v roce 1996 a 2016 (vlastní zpracování, ČSÚ, ©2017)

### 6.3 Rozsah výkonu státní správy v přenesené působnosti

V České republice existují tři základní kategorie obcí, které se odlišují mezi sebou rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti.

- základní rozsah přenesené působnosti – všechny obce 6 258,
- obce s pověřeným úřadem – 393,
- obce s rozšířenou působností – 205.

V širším měřítku, ale vedle základních tří typů obcí existují ještě další druhy obcí:

- a) obce se základní působností (6 258) – základní rozsah přenesené působnosti (projednávání přestupků, evidence obyvatel),
- b) obce s širším rozsahem přenesené působnosti
  - 1) obce s matričním úřadem (1 230) – obce s matričním úřadem na základě zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení (Česko, 2000d),
  - 2) obce se stavebním úřadem (518) – obce se stavebním úřadem mohou být POÚ nebo ORP na základě zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (Česko, 2006a, § 13),
  - 3) OPÚ (393) – zajištění voleb do Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů a obcí,
  - 4) ORP (205) – vydávání občanských a řidičských průkazů (Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, ©2016a),
  - 5) obce s pracovištěm vidimace a legalizace (4 047) – obce, kde si může nechat občan ověřit listinu či podpis podle zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřovací pravosti podpisu,
  - 6) obce s pracovištěm Czech Point (5 742) – obce, kde funguje Czech Point, asistované místo výkonu veřejné správy, které poskytuje občanům ověřené výpisy s centrálních registrů – např. rejstřík trestů dle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

#### 6.3.1 Zlínský kraj

Z výše uvedeno členění lze konstatovat, že struktura obcí je nepřehledná a neefektivní především pro občana samotného. Občané zpravidla nerozlišují mezi přenesenou a samostatnou působností obcí a krajů a nemají dostatečný přehled o jednotlivých typech obcí. Jakákoliv obec, která má základní působnost, může mít také stavební úřad nebo provádět vidimaci a legalizaci. Tuto problematiku přiblížím na Zlínském kraji.



Obrázek 17 – Administrativní členění Zlínského kraje (ČSÚ, ©2010)

### Zlínský kraj se skládá:

- 4 okresů (Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín, Zlín) a celkem 307 obcí,
- 13 ORP, 25 POÚ (13 ORP + 12 dalších POÚ),
- 36 stavebních úřadů, 96 matričních úřadů,
- 277 obcí s pracovištěm vidimace a legalizace dle vyhlášky č. 36/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřovací pravosti podpisu (Česko, 2006b, příloha č. 1),
- 300 obcí s pracovištěm Czech Point (zahrnuje jen krajské, městské a obecní úřady, ne pobočky České pošty nebo banky), (Evropská unie, ©2000-2017).

### ORP, POÚ

Složitost systému výkonu státní správy v přenesené působnosti je možné z obecného hlediska vidět již v terminologii, kdy se častěji používá známější pojem okres než správní obvod obce s rozšířenou působností. Z reformy veřejné správy vyústila zmíněná neskla-



debnost mezi úrovní okresů a obcí s rozšířenou působností, jelikož existuje ještě 33 obcí ve správních obvodech ORP, které zasahují do jiných okresů. Tento problém lze vidět i na předešlé mapě Zlínského kraje, a to na obvodu ORP Valašské Klobouky (okres Zlín), kde obce Študlov a Valašské Příkazy spadají pod okres Vsetín.

ORP vznikly v rámci druhé fáze reformy veřejné správy, hlavně proto, aby převzaly část kompetencí ze zrušených okresních úřadů. Mezi jejich hlavní funkci patří výkon přenesené státní správy. Je zde vidět určitá zbytečnost obcí s pověřeným úřadem, jelikož každá ORP je současně POÚ. Obce s pověřeným úřadem vznikly již v roce 1990, jako určité přechodné řešení a nebyly tak součástí nejnovější reformy územní veřejné správy. Přikláním se ke zrušení obecních úřadů s pověřeným úřadem, kde jejich kompetence by vykonávali ORP, které to v současnosti již dělají. POÚ nemají široký rozsah kompetencí, jejich významná úloha spočívá především v zajištění voleb do Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů a obcí a do Evropského parlamentu. Při zrušení POÚ může někdo namítat, že nedochází k přiblížení veřejné správy občanům, tedy subsidiarity, ale nesmí se zapomínat, že úřady musí být schopny vykonávat svěřené činnosti, co v nejvyšší možné kvalitě. Každá obec s pověřeným úřadem je současně stavebním a matričním úřadem.

### **Stavební úřady**

Ve Zlínském kraji se nachází 36 stavebních úřadů, jak lze vidět v předešlé mapě mezi stavební úřady patří všech 25 obcí s pověřeným úřadem (mezi ně spadají zmíněných 13 ORP) a dalších 11 červeně vyznačených obcí (Fryšták, Hluk, Kunovice, Slušovice, Bílovice, Boršice, Kvasice, Strání, Zdounky, Buchlovice, Polešovice). Je očitelné vidět, že stavební úřady nevznikaly s větším zamyšlením, to je patrné na městě Uherské Hradiště, kde sídlí také stavební úřad. V blízkosti města se nachází pět dalších stavebních úřadů – Staré Město, Kunovice, Bílovice, Buchlovice a Polešovice. Ostatní okresy ve Zlínském kraji mají víceméně rovnoměrně pokryté území stavebními úřady.

### **Matriční úřady**

Ve Zlínském kraji najdeme 96 matričních úřadů, jejich činnosti vykonává matrikář, který musí své odborné znalosti prokázat zkouškou u krajského kraje na základě zákona o matrikách (Česko, 2000d, § 9). Matriční úřady přijímají žádosti a doklady k uzavření manželství, vydávají oddací listy, úmrtní listy a další podobné činnosti. V ČR existuje okolo 1 200 matričních úřadů, což znamená, že pod jeden matriční úřad spadá okolo pěti obcí. V okrese Vsetín se nachází 24 matričních úřadů (černé body na mapě vyznačené v okrese Vsetín),

z toho 3 ORP a 2 POÚ. Okres Vsetín nemá rovnoměrně pokryté území matričními úřady, na více místech se jí nachází příliš mnoho.

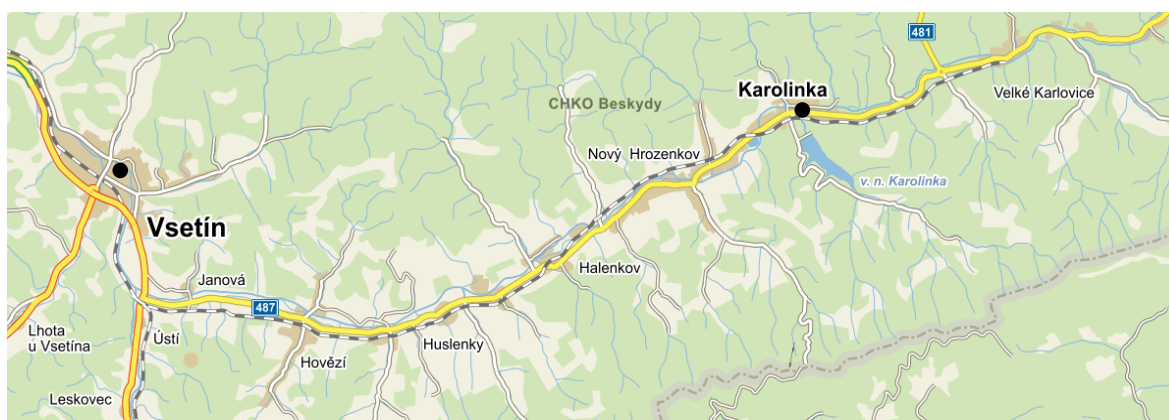
### Obce provádějící vidimaci a legalizaci, pracoviště Czech Point

Ve Zlínském kraji se nachází 277 obcí, které provádí vidimaci a legalizaci, což je 90 % celkového počtu obcí ve Zlínském kraji. Vidimaci a legalizaci vykonávají všechny matriční úřady, ale ne všechny pracoviště Czech Point.

Pracoviště Czech Point jsou zavedena nejen na krajských, městských a obecních úřadech (79 %), ale také na pobočkách České pošty (13 %), pobočkách Hospodářské komory ČR a u notářů. V ČR se vyskytuje celkem 7 199 poboček Czech point, ve Zlínském kraji najdeme přes 300 pracovišť Czech Point (Ministerstvo vnitra ČR, ©2017).

### Vybrané obce mezi městy Vsetín a Karolinka

Další obrázek ukazuje polohu obcí Hovězí, Huslenky, Halenkov a Nový Hrozenkov mezi městy Vsetín a Karolinka v okrese Vsetín. Městské úřady obou měst (černé body na mapě) jsou od sebe vzdálené 23 km a cesta autem zabere okolo 35 minut.



Obrázek 18 – Obce mezi městy Vsetín a Karolinka (Seznam.cz, ©2017)

Počet obyvatel v těchto obcích:

- Město Vsetín 26 504,
- Obec Hovězí 2 383,
- Obec Huslenky 2 214,
- Obec Halenkov 2 453,
- Obec Nový Hrozenkov 2 666,
- Město Karolinka 2 612.

Město Vsetín se řadí mezi obce s rozšířenou působností, která je zároveň obcí s pověřeným úřadem, stavebním úřadem, matričním úřadem, s pracovištěm vidimace a legalizace a také pracovištěm Czech Point (4 pracoviště). Město Karolinka patří mezi obce s pověřeným úřadem, stavebním úřadem, matričním úřadem, s pracovištěm vidimace a legalizace a také pracovištěm Czech Point (2 pracoviště).

Na obrázku lze vidět čtyři zmíněné obce, které se nachází mezi těmito městy, mají v průměru 2 400 obyvatel. Občané obcí se při vyřizování svých záležitostí na úrovni ORP přiklání k městu Vsetín. Z hlediska stavebních úřadů, je toto území pokryto rovnoměrně, občané mají možnost bližšího města Karolinka při vyřizování např. stavebního povolení i přesto, že dojezdová vzdálenost do města Vsetín není, tak velká. Zbytečně velký počet je zde matričních úřadů, které se nachází v každé ze čtyř obcí, přestože zde nežije tolik obyvatel. Nelze na matriční úřady pohlížet jen z hlediska jejich počtu, ale především z hlediska matričního fungování, kolik matričních činností bylo provedeno na jednotlivých matrikách se zaměřením na kvalitu.

Jasným řešením struktury matričních úřadů je jejich celková rozsáhlá redukce, ve vybraném případě čtyř obcí by mohla být stejná struktura jako u stavebních úřadů (2 úřady), nebo stanovit jeden matriční úřad pro všechny čtyři obce. S tím souvisí pracoviště vidimace a legalizace, které samozřejmě provádí každý matriční úřad, ale ne každé pracoviště Czech Point. Pracoviště Czech Point se nachází v každé ze čtyř obcí a ve dvou obcích, i na pobočkách České pošty. Struktura pracovišť Czech Point by měla povinně zahrnovat i provádění vidimace a legalizace, jelikož je velmi rozsáhlá a velice využívána, jako asistované místo výkonu veřejné správy. Doposud bylo vydáno již přes 16 milionů výstupů a to přes polovinu z pracovišť České pošty.

### **6.3.2 Přesun výkonu přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy**

V rámci samostatné působnosti obce samy vykonávají ty činnosti, které jsou schopné organizačně i finančně zvládnout. Jedná se o stanovení místních poplatků a daní (výběr poplatků a daní patří již do přenesené působnosti), zřizují řadu organizací hlavně v oblasti veřejných služeb, patří mezi ně např. knihovna, mateřská škola, zdravotnická zařízení, hřbitov. Na druhé straně mají povinnost zajistit péči o vodovody a kanalizaci či požární ochranu.

Naopak v rámci přenesené působnosti jsou činnosti povinně určeny zákonem. Mezi základní činnost v rámci přenesené působnosti, kterou všechny obce vykonávají povinně,

patří projednávání přestupků. Projednávání přestupků je vymezeno v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ale tento zákon je nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který je účinný od 1. července 2017 (Česko, 2016). Obce dle zákona rozhodují o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Starosta jako zvláštní orgán může zřídit k tomuto účelu přestupkovou komisi. Nový zákon zvyšuje některé pokuty za přestupky až desetinásobně, mezi nové přestupky proti veřejnému pořádku lze zařadit urážku policisty nebo úředníka, za něž hrozí sankce až 10 tisíc korun.

Existuje zde možnost převést tyto činnosti v přenesené působnosti na jinou obec prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy, například obec Komárov v roce 2016 předvedla výkon přenesené působnosti podle zákona o přestupcích na město Napajedla na dobu určitou do 31. 12. 2020 (Wolters Kluwer, ©2017). Obce uzavírající veřejnoprávní smlouvu musí patřit do stejného správního obvodu obce s rozšířenou působností a samotná veřejnoprávní smlouva musí být odsouhlasena příslušným krajským úřadem.

Značným problémem tohoto řešení je, že samotné obce, které převádějí některé činnosti v rámci přenesené působnosti na jiné obce, musí zaplatit odpovídající finanční odměnu. Např. město Uherské Hradiště v roce 2016 uzavřelo veřejnoprávní smlouvy s městy Staré Město a Kunovice a obcemi Popovice a Podolí. Všechny čtyři veřejnoprávní smlouvy byly uzavřeny na výkon přenesené působnosti podle zákona o přestupcích. Domluvená finanční odměna každé veřejnoprávní smlouvy činí 1 300,- Kč za každé vyřízené oznámení o přestupku (Wolters Kluwer, ©2017).

Ať už jsou to přestupky, obecní policie, sociální péče, pozemní komunikace, pro většinu menších obcí jsou tyto činnosti organizačně a finančně náročné a často je nejsou schopny obce vykonávat. Následující tabulka ukazuje počet veřejnoprávních smluv uzavřených v letech 2011-2016 ve Zlínském kraji (v závorce je počet dodatků, které upravují již uzavřené smlouvy v minulých letech). Uzavřené veřejnoprávní smlouvy byly nejčastěji v oblasti přestupků, základních registrů (dochází k zapisování údajů do informačního systému), evidence obyvatel, obecní policie, sociálně-právní ochrany dětí a pozemní komunikace. Tyto činnosti nemají pravidelnou frekvenci výskytu, proto je obtížné zaručit kvalifikovaný výkon u menších obcí. Je nezbytné vyřešit otázku výkonu přenesené působnosti především u malých obcí.

<b>Přenesená působnost</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Přestupky	36 (16)	22 (50)	2 (33)	1	3 (19)	13 (17)
Obecní policie	1 (2)	1 (2)	2	1	0	3
Základní registry	0	57 (5)	13 (11)	10	11 (35)	17 (7)
Evidence obyvatel	4 (4)	2	1 (3)	1	3 (2)	5 (2)
Sociálně-právní ochrana dětí	0	0	0	0	12 (43)	37 (1)
Pozemní komunikace	0	0	0	0	0	65
<b>Celkem</b>	<b>41 (22)</b>	<b>82 (57)</b>	<b>18 (47)</b>	<b>13</b>	<b>29 (99)</b>	<b>140 (27)</b>

Tabulka 7 – Počet veřejnoprávních smluv uzavřených obcemi Zlínského kraje v letech 2011-2016 (vlastní zpracování, Wolters Kluwer, ©2017)

#### 6.4 Financování přenesené státní správy

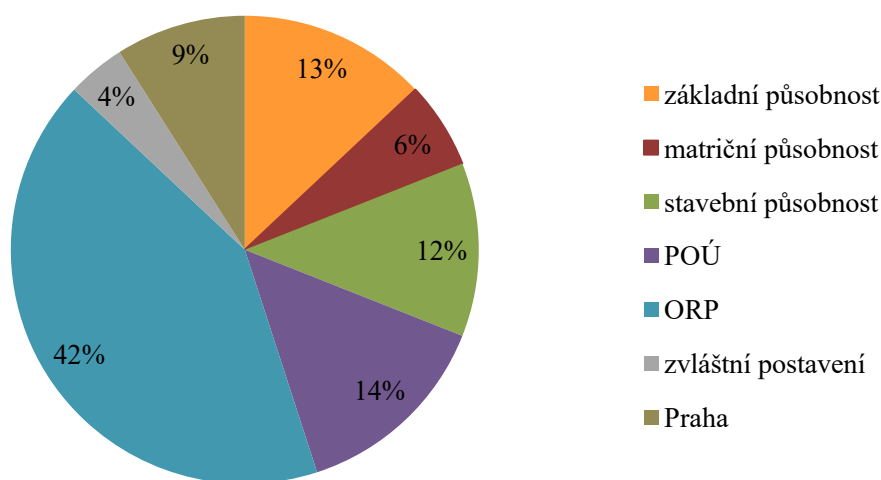
Dalším zjevným problémem spojeného modelu je financování přenesené státní správy. V odděleném modelu si stát sám financuje svoji státní správu na všech územních úrovních. Ve spojeném modelu samosprávy musí státní správu financovat z vlastních rozpočtů. Samosprávy podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků musí finančně zajistit platy úředníků územních samosprávných celků, výdaje na vzdělávání a veškeré náklady, které zahrnují prohlubování kvalifikace či opakování zkoušky (Česko, 2002, § 18). Územní samosprávné celky při financování jsou závislé na výši daňových příjmů a dotací.

Stát se podílí na financování přenesené státní správy prostřednictvím příspěvku, který je vymezen pro obce v zákoně o obcích (Česko, 2000a, § 62) a pro kraje v zákoně o krajích (Česko, 2000b, § 29). Příspěvek se označuje za neúčelovou dotaci, která je určena k částečnému hrazení výdajů spojených s výkonem státní správy. Jedná se většinou o mzdové a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu.

Příspěvek se vypočítává na základě velikosti obce a velikosti správního obvodu obce v dané působnosti, který je vyjádřen v počtu obyvatel. U ORP se ještě přihlíží k poměru velikosti centra ke správnímu obvodu v počtu obyvatel. Státní příspěvek má podstatnou roli ve financování přenesené působnosti, ale chybí zde určitá zpětná vazba, jelikož stát nezná přesné náklady vynakládané na výkon přenesené působnosti a zda jde o efektivní proces. O příspěvek na výkon státní správy se stará ministerstvo vnitra, které každý rok

navrhuje metodu rozdělení finančních prostředků určených na přenesený výkon státní správy (Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, ©2016b).

Následný graf naznačuje rozložení příspěvku na přenesenou i samostatnou působnost mezi jednotlivé typy obcí v roce 2016. Počítalo se s obcemi se základní působností, matričními úřady, stavebními úřady, POÚ, ORP, obcemi se zvláštním postavením např. Brno, Ostrava a s hlavním městem Praha. Celková částka příspěvku byla ve výši 8,324 mld. Kč, kde největší podíl získali ORP 42 % a poté POÚ 14 % a samotná základní působnost obcí 13 % (Sláma, 2016).



Obrázek 19 – Rozložení státního příspěvku mezi jednotlivé působnosti obcí v roce 2016 (vlastní zpracování, Sláma, 2016)

#### 6.4.1 Město Bojkovice

Město Bojkovice leží v okrese Uherské Hradiště a žije zde okolo 4 300 obyvatel. Město patří mezi obce s pověřeným úřadem, obce se stavebním úřadem, obce s matričním úřadem, obce s pracovištěm vidimace a legalizace, obce s pracovištěm Czech Point (městský úřad, Česká pošta).

Město hospodařilo s rozpočtem za rok 2015:

- celkové příjmy: 130 253 739,77 Kč,
- celkové výdaje: 175 165 750,55 Kč,

- výdaje na činnost místní správy zahrnující platy všech zaměstnanců, provozní náklady, školení, vzdělávání, platba daní a poplatků činily 12 000 025, 88 Kč (Město Bojkovice, ©2017).

Státní příspěvek za rok 2015 pro město Bojkovice činil:

- městský úřad – počet obyvatel 4 464, státní příspěvek na základní působnost obce 777 889 Kč,
- pověřený úřad – počet obyvatel 8 656 (více příslušných obcí), státní příspěvek 892 010 Kč,
- matriční úřad – počet obyvatel 7 308 (více příslušných obcí), státní příspěvek 707 432 Kč,
- stavební úřad – počet obyvatel 8 656 (více příslušných obcí), státní příspěvek 1 430 889 Kč,
- státní příspěvek celkem činil 3 808 221 Kč (Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, ©2016b).

Státní příspěvek na samostatnou činnost v roce 2015 pokrýval přes 6 % z celkových výdajů na místní správu a státní příspěvek na přenesenou správu pokrýval přes 25 % z celkových výdajů na místní správu. Rozpočet města Bojkovice vykazuje výdaje na činnosti místní správy, ale již nelze rozeznat, které plynou přesně ze samostatné činnosti a které z přenesené činnosti.

## 6.5 Politizovaná veřejná správa

U spojeného modelu výkonu veřejné správy dochází k určité míře nezávislosti územních samosprávných celků na státu, jelikož stát nemůže ovlivnit organizační a personální strukturu. Občané mohou přímo ovlivnit složení svých zástupců v rámci voleb do zastupitelstev krajů a obcí. Nicméně tito zástupci jsou většinou lidé bez potřebných odborných znalostí a zkušeností s prací ve veřejné správě nebo řízením úřadu. Jedná se o volené zástupce, tedy politiky.

Na obecních a krajských úřadech se nachází vedle sebe úřednické funkce (tajemník úřadu) a politické volené funkce (člen zastupitelstva), které nejsou založené na pracovním poměru k danému úřadu. Funkce člena zastupitelstva je funkcí veřejnou dle zákona o obcích (Česko, 2000a). Výjimku tvoří starosta a místostarosta, kteří jsou součástí obecního úřadu a taktéž jsou volenými zástupci. Důsledkem kombinace těchto dvou funkcí dochází ve spo-

jeném modelu výrazná ovlivnitelnost politikou, kdy se strany samospráv může dojít k zásahu do výkonu státní správy prostřednictvím přenesené působnosti. Komunální politická sféra se může snažit ovlivnit státní politiku. K typickému příkladu politizace dochází po komunálních volbách, kdy se uskutečňuje výměna velké části tajemníků, hlavně městských úřadů. Oproti tomu v odděleném modelu jsou orgány státní správy a samosprávy odděleny a nedochází k větší šanci ovlivnit výkon státní správy. I když uplatnění odděleného modelu jde zcela jen na vyšších úrovních.

Určitá politická ovlivnitelnost vzniká i při kumulaci politických funkcí, kde dochází k propojení úrovně celostátní (ústřední) s úrovní místní. V ČR není zakázáno vykonávat funkce poslance či senátora zároveň s funkcemi na místní úrovni, jako jsou obecní zastupitelé, krajští radní, starostové či dokonce hejtmani. V praxi těchto kumulací existuje značně mnoho, na jedné straně může kupříkladu starosta lépe prezentovat potřeby místní správy v Parlamentu na základě vlastních zkušeností, na druhé straně se výkon více funkcí kvůli časové vytíženosti či určité kolizi zájmů nedoporučuje a hlavně se neseťká s pochopením veřejnosti.

Důležitost se jeví ve zmírnění stupně politizace ve veřejné správě i díky narůstající míře korupce. Řešení může být patrné v lepším systému právní ochrany, např. zavedení vyšších trestů pro volené zástupce. Mělo by dojít k sjednocení právní úpravy úředníků ve veřejné správě, jelikož existují dva typy úředníků v ČR, úředníci územně samosprávných celků a úředníci spadající pod zákon o státní službě.

### 6.5.1 Přímá volba starosty

Přímá volba starosty představuje přímou vazbu mezi občany voliči a samosprávou. Přímá volba starosty je zavedena obvykle v zemích, kde starosta stojí v čele obecního úřadu, který řídí nezávisle na zastupitelstvu či radě. Mezi výhody přímé volby starosty zavedené v ČR by mohlo patřit:

- větší zájem občanů voličů a tento typ volby, než u volby kolegiálního sboru,
- větší odpovědnost občanů za správu obce,
- po volbách by nebyl vybrán starosta na základě koaliční dohody politických stran, ale jednalo by se o osobu, která získala nejvíce hlasů,
- pro nejmenší obce, kde není volena rada, by přímá volba usnadnila zvolení starosty, jelikož v těchto obcích není obvykle mnoho kandidátů.



Nutností systému přímé volby jsou přesně stanovené pravomoci jednotlivých obecních orgánů, aby nedocházelo k rozporům a to vedlo ke snížení jejich funkčnosti. Nevýhoda v přímé volbě může být v odlišnosti politického složení zastupitelstva a samotného starosty, kdy bude docházet k neochotě jakkoliv spolupracovat.

### **Polsko**

Přímou volbu starosty lze vidět na příkladu Polska, kde funguje na obecní úrovni, přímá volba starosty (wójt). Na Polské úrovni obcí (gmina) funguje taktéž spojený model, ale mezi hlavní orgány obce patří pouze rada gminy, která je obdobou obecního zastupitelstva v ČR a samotný wójt. Rada gminy rozhoduje o všech záležitostech v její působnosti, taktéž kontroluje činnost wójty. Wójt je monokratickým výkonným orgánem gminy, který se volí v přímých volbách a důvěru musí získat od rady gminy. Wójt má podobné kompetence jako český starosta, reprezentuje gminu, připravuje návrhy usnesení rady gminy a další činnosti, které vyplývají s kompetencí výkonného orgánu gminy. Wójt tedy vykonává činnosti, které by byly svěřeny obecní radě v ČR. Polský systém přímé volby wójty funguje uspokojivě, jelikož zde existuje určitá kontrola funkce wójty radou gminy. Spory mezi radou a starostou na úrovni obcí řeší nejvyšší úroveň vojvodství, kde může vojvoda podat předsedovi vlády návrh na odvolání starosty v případě porušení zákona (Polsko, 1990).

### **Německo**

Přímá volba starosty funguje i v několika spolkových zemích Německa. Mezi spolkové země, kde je zavedena přímá volba, patří např. Bavorsko. Bavorsko na svém území aplikuje jihoněmecký model, kde se uplatňuje přímá volba na úrovni obecní, okresní i krajské. Přímá volba se uplatňuje v případě starosty obce, obecní rady, zemského rady, okresního sněmu a krajského sněmu. Obecní a krajské volby se konají každý šest let, zato krajské každých 5 let. Platí zde rozhodovací výkonná pravomoc obecní rady, jejímž předsedou je starosta, jejich vztah upravuje zákon o obcích (Bavorsko, 1993). Jako je vymezeno v článku 37, starosta nemůže být odvolán radou a naopak starosta nemá pravomoc navrhnout rozpuštění rady.

## 7 DOPORUČENÍ K MODIFIKACI SPOJENÉHO MODELU V ČR

Ze zhodnocení fungování spojeného modelu výkonu veřejné správy vyplynulo několik zásadních problémů. Tyto problémy se začaly objevovat již na počátku formování Českého státu, který prošel několika významnými historickými událostmi, např. druhou světovou válkou či invazi vojsk Varšavské smlouvy.

### 7.1 Reformy veřejné správy

Česká veřejná správa prošla již několika zásadními reformami, které postupně utvářely dnešní podobu České republiky. Veřejná správa v ČR se rozděluje na státní správu a samosprávu. Územní samospráva je dvoustupňová a tvoří ji územně samosprávné celky, obce a kraje. Podstatný problém se nachází v neskladebnosti územně samosprávných jednotek, která vzešla z existence několika různých typů členění státu.

Na jedné straně existence zákona z roku 1960 o územním členění státu, který ČR rozděluje na 8 krajů, podle něhož existuje a funguje několik státních orgánů např. krajské soudy a taktéž stanovuje 76 okresů, podle jejichž územních obvodů působí několik územní orgánů, např. pozemkové úřady či katastrální úřady. Na druhé straně existence zákona z roku 2000 o krajích, který ČR rozděluje na 14 krajů a navazující zákon z roku 2002 o vzniku ORP, jejichž správní obvody jsou vymezeny převážně v rámci hranic okresů a krajů.

Řešení spočívá ve zrušení krajů z roku 1960, ale při zachování struktury okresů a zajištění skladebnosti na úrovni ORP-okres-samosprávný kraj. S touto variantou počítá i Rada vlády pro veřejnou správu, která nechala zřídit v roce 2015 pracovní skupinu zabývající se problematikou administrativního členění. Tato pracovní skupina upřednostnila danou variantu v dokumentu Preferovaná varianta územně správního členění státu, který byl předložen vládě ČR ministrem vnitra v listopadu 2016. Vybraná varianta byla vládou schválena a předána k vypracování věcného záměra zákona. Z hlediska zásadních zásahů do struktury veřejné správy a výši nákladů je tato varianta nejlepším řešením (Ministerstvo vnitra ČR, ©2016).

Zrušení zákona o územním členění z roku 1960 by mohlo mít tak za výsledek nový zákon o územním členění, který by nahradil dosavadní zákony, a tím by se upravila struktura územního uspořádání České republiky. Zákon by upravil soulad územní působnosti správních obvodů obcí s rozšířenou působností a jednotlivých okresů, jelikož existuje ještě 33 obcí správních obvodů obcí s rozšířenou působností, které spadají do jiných okresů.

Do budoucnosti by mohl nový zákon vyřešit i problém s regiony soudržnosti, které se řadí do skupiny NUTS 2, kam směřují finanční prostředky z fondů EU. Regiony soudržnosti (8) musely vzniknout, jelikož současné kraje ČR nemají dostatečný počet obyvatel na zařazení do skupiny NUTS 2 (800 tis. – 3 mil.). Kraje se tedy řadí do NUTS 3 a pro NUTS 2 musely vzniknout regiony soudržnosti, které spojují jednotlivé kraje dohromady. Současné kraje jako ÚSC jsou nevyrovnané, jak rozlohou, tak počtem obyvatel.

## 7.2 Počet obcí

Další problém spočívá ve velkém počtu obcí a to především malých obcí. Vývoj počtu obcí již 25 let stagnuje na čísle cca 6 250 obcí, kde průměrně žije okolo 1 600 obyvatel. ČR republika se řadí mezi země, jako je Francie, kde se nachází struktura většího počtu obcí. Opakem je příklad Polska, které je čtyřikrát větší než ČR a přesto má bezmála o dvě třetiny méně obcí cca 2 400, ve kterých žije průměrně 15 000 obyvatel. ČR se v minulosti snažila o snížení počtu obcí, ale nedošlo k přijatelnému výsledku. Velikostní struktura obcí naznačuje převahu menších obcí, kde obce ve kterých žije méně než 1 000 obyvatel, tvoří 77 % všech obcí. Největší počet obcí je v rozmezí od 200-499 obyvatel s podílem přes 31 %, přesto zde žije jen něco okolo 6 % celkové populace ČR. Většina těchto menších obcí má finanční a organizační problémy. Svěřené kompetence v samostatné a především přenesené působnosti jsou pro ně často nad jejich síly. Výhodu takovéto struktury obcí je možno vidět v blízkosti územní samosprávy občanům, kdy dochází k jejich zapojení do místního dění a rozvoje obce.

Řešením může být připojení nejmenších obcí k větším obcí, které se nachází v jejich blízkosti nebo sloučení více obcí dohromady. Řešení lze vidět i na příkladu dobře organizované meziobecní spolupráce ve Francii. Ve Francii se nachází přes 36 000 obcí (v průměru 1 700 obyvatel), kde situaci řeší prostřednictvím spolupráce obcí. Meziobecní spolupráce je vymezena zákonem z roku 1999, tzv. Chevenement, který definuje tři typy spolupráce (společenství obcí, společenství aglomerací a městská společenství). Meziobecní spolupráci ve Francii využívá přes 80 % všech obcí. Ve Francii patří obec mezi ideální základní územní jednotku pro organizaci celé země, proto se zde ani nesnaží o snížení počtu obcí, ale o plnohodnotné zajištění úkolů obce prostřednictvím meziobecní spolupráce.

V ČR funguje spolupráce obcí v oblasti samostatné působnosti na základě uzavření smlouvy zejména ke splnění určitého úkolu (sběr a odvoz domovního odpadu) či založení dobrovolných svazků obcí, pomocí kterých se snaží obce o prosazení společných zájmů (škol-

ství, zdravotnictví). Meziobecní spolupráce je efektivním řešením rozvoje malých obcí, i když ne se záměrem snížení jejich počtu. Určitá forma spolupráce obcí existuje i v oblasti výkonu přenesené působnosti na základě veřejnoprávní smlouvy, ale nejde o klasickou spolupráci, jelikož jedna obec přebírá výkon dané činnosti za druhou obec.

### 7.3 Samostatná a přenesená působnost

ČR v rámci spojeného modelu má vysoký rozsah přenesené působnosti. Struktura obcí a jejich přenesených kompetencí je velice nepřehledná a neefektivní hlavně z pohledu občana. Tento systém je nutné lépe upravit. Nejdříve by se měly zrušit obecní úřady s pověřeným úřadem, jejichž existence měla mít jen dočasné trvání. Jejich kompetence by byly převedeny na obce s rozšířenou působností, které již v současnosti tyto kompetence, tak jako tak vykonávají. Poté by mělo dojít k úpravě struktury matričních úřadů, které tvoří pětinu všech obcí a jejich územní rozložení je neuspořádané a nelogické. V tomto případě se musí provést jejich důkladná redukce. S matričními úřady jsou spojeny pracoviště vidimace a legalizace, které fungují na každém matričním úřadě. S redukcí matričních úřadů by měly do budoucna pracoviště vidimace a legalizace vykonávat všechny pracoviště Czech point, které mají přes 7 000 poboček a jsou velmi využívány.

V rámci spojeného modelu dochází k delegování velkého rozsahu pravomocí, jejichž vykonávání, je často velice náročné, hlavně z hlediska malých obcí, kde se převážně výkonné funkce svěřují starostovi nebo radě. Často tak dochází ke kumulaci přenesené i samostatné působnosti v rámci výkonu funkce jedné osoby. Malé obce řeší vykonávání některých svěřených kompetencí pomocí uzavírání veřejnoprávních smluv, např. projednávání přestupků. Malé obce nemají na většinu činností dostatečný čas, kvalifikované zaměstnance či finanční prostředky. Přesto za převod činností v přenesené působnosti platí sjednanou finanční náhradu. Nicméně veřejnoprávní smlouva by měla patřit mezi mimořádnou neboli vzácnou možnost, kterou obce (hlavně malé) mohou využít v krajní situaci, kdy plnohodnotně nemohou zajistit svěřené činnosti. Bohužel současný vývoj uzavírání veřejnoprávních smluv má spíše narůstající charakter, kdy existuje příliš mnoho obcí, které raději převedou přenesenou činnost na jinou obec. Pokud tedy nenastane úprava zavedeného systému výkonu přenesené působnosti, je nutné lépe hodnotit potřebu uzavření veřejnoprávní smlouvy krajským úřadem.

Řešení spočívá v úpravě struktury obcí dle rozsahu výkonu přenesené státní správy. Všechny obce, které se řadí do kategorie základního rozsahu výkonu přenesené působnosti,

by měly vykonávat jen samostatnou působnost. Některé činnosti s přenesené působnosti by musely být převedeny do samostatné působnosti jako volby do obecních zastupitelstev nebo výběr místních poplatků. Je důležité tuto strukturu obcí co nejvíce usnadnit hlavně z hlediska malých obcí, které by přenesenou působnost vůbec nevykonávaly. Je nutné provést důkladnější analýzu založenou na vyjádření jednotlivých obcí.

ČR by se také mohla inspirovat v Německu, kde fungují povinné úkoly samosprávy. Kupříkladu spolková země Bavorsko má ve své vlastní Ústavě vymezené činnosti, které patří jen výlučně do kompetencí samosprávy, např. místní policie či zásoba vody. Taktéž Polsko na základě svého zákona o místní samosprávě člení úkoly samosprávy na povinné a nepovinné. Polské obce se povinně starají o veřejný pořádek, ochranu obyvatelstva či komunální odpad. Oproti tomu ČR nemá přesně definované úkoly samosprávy, zákony o obcích a krajích definují jen činnosti, které spadají do výkonu samostatné působnosti a jsou vykonávány v zájmu obce a občanů obce. Samosprávy se tedy mohou samostatně rozhodovat, kam budou směřovat finanční prostředky. Obce v rámci samostatné působnosti obvykle vykonávají ty činnosti, které jsou schopny finančně a organizačně zvládnout. Obce ve většině případů řeší samosprávné činnosti prostřednictvím zřízení příspěvkových organizací, především v oblasti veřejných služeb, např. zřízení knihovny či základní školy.

Obce mají povinnost v samostatné působnosti vést obecní kroniku na základě zákona č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí, dále dbají o vodovody a kanalizace na základě zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích a mají povinnost zajistit požární ochranu na základě zákona č. 133/1958 Sb., o požární ochraně. U základní školy se může považovat za povinný úkol samosprávy, povinná školní docházka, kterou musí obce povinně zajistit podle zákona č. 561/2004 Sb., tzv. školský zákon. Povinné úkoly samosprávy jsou výrazně regulovány ze strany státu a měly by se v České republice zavést.

#### **7.4 Financování přenesené působnosti**

S přenesenou působností souvisí i její financování, činnosti jako jsou platy státních úředníků, výdaje na jejich vzdělávání a jiné. Financování přenesené státní správy provádějí samosprávy prostřednictvím vlastních rozpočtů. Ministerstvo vnitra poskytuje státní příspěvek na přenesenou státní správu, který je neúčelovou dotací. Výše tohoto příspěvku, ale dostatečně nepokrývá vynaložené výdaje na místní státní správu. Zásadní problém, který se zde objevuje, je neexistence přesných nákladů na výkon přenesené státní správy, jelikož stát nemá žádnou zpětnou vazbu o daném financování a efektivnosti celého procesu. Neví

tedy, jestli daný příspěvek byl využit na výdaje v přenesené působnosti a nebyl použit i pro samostatnou činnost. Proto by měly existovat přesné, oddělené výkazy o finančních nákladech na samostatnou a přenesenou působnost.

## 7.5 Politizace veřejné správy

Politika je nezbytnou součástí každého občana na území daného státu, která dennodenně zasahuje do našich životů. Oddělený model se vyznačuje tzv. apolitizací, je zde oddělen výkon státní správy od výkonu samosprávy, existuje tak menší riziko zásahů ze strany místní komunální správy do výkonu státní správy. V odděleném modelu jsou jasně stanovené kompetence a odpovědnosti zaměstnanců. Naopak spojený model je výrazně ovlivněn politikou, jelikož je zde výkon samostatné a přenesené působnosti propojen. Proto je zde vyšší riziko zásahů ze strany samospráv do výkonu státní správy. Občané přímo ovlivňují složení svých zástupců prostřednictvím voleb do zastupitelstev krajů a obcí. Na úřadech, tak existují vedle sebe úřednické a politické funkce. Volení zástupci bývají bohužel často lidé bez potřebných odborných znalostí a mají jen jakousi politickou příslušnost. S narůstající mírou korupce, je nutno zlepšit systém právní ochrany, kupříkladu zavést vyšší tresty pro volené zástupce. Z pohledu úředníků by mělo dojít k sjednocení právní úpravy úředníků územně samosprávných celků a úředníků spadající pod zákon o státní službě.

Určité řešení lze vidět i v přímé volbě starosty. O tomto tématu se hodně v ČR diskutuje po zavedení přímé volby prezidenta, která byla ustanovena v roce 2013. Přímá volba by měla přinést větší zájem občanů o tento typ volby, větší odpovědnost a především by byl zvolen starosta, který získal nejvíce preferenčních hlasů ve volbách. Starosta v ČR především zastupuje obec navenek. Je zvolen do své funkce zastupitelstvem z řad jeho členů a taktéž mu odpovídá za výkon své funkce. Z hlediska kompetencí nemá nijak zvlášť silné postavení. Na druhou stranu patří mezi nejznámějšího politika zejména v malých obcích.

V současnosti dochází k celoevropskému trendu zavádění přímé volby starosty jako například u prezidenta. Přímá volba starosty funguje v mnoha evropských zemích jako Polsko, velice dobře. Myslím, že není nutné přímo zavádět přímou volbu starosty v ČR u všech obcí, ale zejména u menších zjednodušit systém voleb. A po úspěšném výsledku pokračovat i na ostatní obce. Odlišné řešení je možné vidět na příkladě Francie, kde není zavedena přímá volba starosty. Starosta má velmi silné postavení, jak v samosprávě, tak ve státní správě, přesto je volen členy obecní rady. Starosta je tedy výkonný orgán obce, avšak je

pod kontrolou zastupitelstva. Je možné tedy posílit postavení starosty, aniž by musel být volen v přímé volbě.

S politizací souvisí i neslučitelnost funkcí, kde kupříkladu v Polsku je zakázáno členům rady gminy, wójtovi nebo jeho zástupcům vykonávat funkci poslance, senátora nebo člena rady powiatu či vojvodství. Je zde omezen vliv státní politiky na komunální politiku a naopak. Opakem je příklad Francie, kde je obvyklé, že poslanec zároveň vykonává funkci starosty. Tady dochází k velkému vlivu centrální politické moci na místní úroveň. Tento stav byl dlouhodobě pod velkou kritikou občanů, proto došlo v roce 2014 k přijetí zákona o zákazu kumulace místních výkonných funkcí s funkcí poslance nebo senátora. Tento zákon je účinný od 1. dubna 2017 (Francie, 2014). Dalším opakem Polska je Německo, které nijak nezakazuje kumulaci politických funkcí. I bez chybějící legislativy upravující kumulaci politických funkcí, není kumulace v praxi hojně využívána.

V ČR neexistuje zákaz kumulace funkcí poslance či senátora s funkcí například starosty. Vyskytuje se mnoho poslanců zastávající funkci v obecních radách, krajských radách nebo dokonce ve funkci hejtmána. Funguje zde silné napojení jednotlivých zákonodárců na místní politiku. Výkon funkce starosty a kupříkladu poslance je v mnoha evropských zemích zakázána, proto by ČR měla jít také příkladem a rozšířit neslučitelnost funkcí poslance či senátora na výkonné funkce v místní správě.

## 7.6 Shrnutí praktické části

Praktická část je rozdělena na tři části. První část obsahuje analýzu modelů výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích – Polsku, Francii a Německu. V každé zemi je specifikován její model výkonu veřejné správy – spojený, oddělený či kombinace obou dvou. V analýze dochází i k určitému porovnání vybraných zemí s ČR z hlediska jejich modelu výkonu veřejné správy. Druhá část nabízí zhodnocení fungování spojeného modelu výkonu veřejné správy v ČR. V této části se nachází popsání zásadních problémů zavedeného modelu veřejné správy v ČR, jako reforma veřejné správy, počet obcí, rozsah výkonu státní správy v přenesené působnosti či politizace veřejné správy. V poslední části jsou uvedena možná řešení zjištěných problémů ve spojeném modelu ČR, mezi něž patří zrušení krajů z roku 1960, posílení meziobecní spolupráce, redukce matričních úřadů, zrušení pověřených obecních úřadů, zavedení povinných úkolů samosprávy nebo rozšíření neslučitelnosti funkcí poslance a senátora na výkonné funkce v místní správě.

## ZÁVĚR

V České republice se využívá spojený model výkonu veřejné správy, založený na principu územně samosprávných celků, které vykonávají svoji samostatnou působnost a kromě toho také státní správu v přenesené působnosti. Mezi základní územně samosprávné celky se řadí obce a mezi územně vyšší samosprávné celky kraje.

Ve své diplomové práci jsem si určila za hlavní cíl představit uplatnění spojeného a odděleného modelu výkonu veřejné správy ve vybraných evropských zemích. Ke splnění stanoveného cíle bylo nutné vysvětlit základní terminologii, která se týká veřejné správy, jak v ČR, tak v Evropě. Samotné uplatnění stanovených modelů výkonu veřejné správy bylo představeno na Francii, Německu a Polsku. Země lišící se od ČR rozlohou, počtem obyvatel, ekonomickou situací, politickým a historickým vývojem. Analýza vybraných zemí byla zaměřena na využití buď spojeného či odděleného modelu výkonu veřejné správy. Z analýzy vyplynuly velké rozdíly v uplatnění jednotlivých modelů, které se řídí danými ústavami a zákony vybrané země.

Na analýzu navazovala kapitola, která měla za úkol zhodnotit spojený model výkonu veřejné správy v České republice. Ze zhodnocení vyplynula řada zásadních problémů, které jsou nutné k vyřešení. Určitá řešení lze nalézt i ve zmíněných evropských zemích. Některé zásadní problémy vznikly nedořešením reformy veřejné správy z roku 2000. Vznikla nesklopebnost územně správních jednotek, díky existenci několika typů členění státu. Ať už se jedná o existenci zákona z roku 1960 o územním členění státu, který ČR dělí do 8 krajů a podle něhož stále funguje řada státních orgánů např. krajské soudy nebo stanovuje 76 okresů, podle jejichž územních obvodů působí např. pozemkové úřady. Současně vedle toho existují zákon z roku 2000 o krajích, rozdělující ČR do 14 krajů a zákon z roku 2002 o ORP, jejichž všechny obvody nejsou v souladu s obvody okresů. Východiskem této situace je zrušení krajů z roku 1960 při zachování struktury okresů.

Dalším problémem, který nevyřešila reforma veřejné správy nejlepším způsobem je rozsah přenesené působnosti. Existence několika typů obcí s různým rozsahem přenesené působnosti je nepřehledný a finančně náročný. Tento systém má veliké dopady na menší obce, které nejsou schopny plnohodnotně vykonávat stanovený rozsah výkonu státní správy v přenesené působnosti, jak finančně tak organizačně. Proto dochází častěji k uzavírání veřejnoprávních smluv. S tím souvisí velký počet obcí v České republice, především menších obcí do 500 obyvatel, které tvoří přes 30 % všech obcí. Důležitým aspektem je finan-



cování přenesené působnosti, ale i té samostatné, které musí územně samosprávné celky pokrývat s vlastních rozpočtů. Pro obce jsou nezbytné vybírané daňové příjmy (daň z nemovitosti) a dotace. Existují různé dotace od státu a mezi ně se řadí i státní příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti, který ale nepokrývá plně veškeré náklady.

Posledním značným problémem je silná politická vůle v oblasti veřejné správy. Spojený model je výrazně ovlivněn politikou, jelikož je zde spojen výkon samostatné a přenesené působnosti a dosazují se zde volení zástupci prostřednictvím voleb. Proto je zde vyšší riziko zásahů ze strany samospráv do výkonu státní správy. Volení představitelů krajských a obecních úřadů nemají ve většině případů odborné znalosti a dostatečné zkušenosti pro výkon funkce ve veřejné správě, přesto jsou zvoleni na základě politické příslušnosti. Řešení je možné spatřit v lepší právní ochraně a také v přímé volbě starosty.

Závěrem lze říct, že spojený model je typický pro Českou republiku a není zapotřební ho měnit na oddělený model, ale přesto je vhodné zavést určité prvky odděleného modelu. Jelikož se Česká republika vyznačuje extrémní podobou spojeného modelu oproti například Německu, kde na okresní úrovni funguje zemský rada (Landrat), který spojuje v sobě vedení samosprávy a státní správy a okresní rada (Kreistag) mu nemůže zasahovat do jeho činností. Dochází, tak k určitému oddělení samosprávy od státní správy. Oproti tomu obecní rada v ČR (i krajská) může zasahovat do všech činností v samostatné a přenesené působnosti např. stanovuje celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a organizačních složkách obce. Za určité odlišení se v České republice může považovat úroveň krajská, kde fungují vedle sebe osoby hejtmána a krajského ředitele.

Oddělený model výkonu veřejné správy má řadu výhod, ze kterých se lze inspirovat při zkvalitnění dosavadního spojeného modelu ČR, aniž by se musel celkově zavádět. Je nezbytné z uvedených předchozích problémů stanovit ty prioritní, které je nutné okamžitě začít řešit. Jelikož řešení zjištěných problémů nebude možné realizovat z důvodu finančních a organizačních v krátkém čase.

**SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY**

ABCREDAKCE, ©2001-2016. Mapa SRN [obrázek]. In: *AbcHistory* [online]. [cit. 2017-02-09]. Dostupné z: <http://www.abchistory.cz/dejiny-nemecka.htm>

BALÍK, Stanislav, 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada, 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

BAVORSKO, 1946. Verfassung des Freistaates Bayern. In: *Bayerischer Landtag* [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné z: [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/BV\\_Verfassung\\_Englisch\\_formatiert\\_14-12-16.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16.pdf)

BAVORSKO, 1993. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern. In: *German law archive* [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné z: <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=747#ToC77>

BAVORSKO, 1998. Bezirksordnung für den Freistaat Bayern. In: *Bayern Recht* [online]. [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBezO/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

CCRE-CEMR, ©2014. [online]. [cit. 2017-02-25]. Dostupné z: <http://www.ccre.org/>

ČESKO, 1969. Zákon č. 2 ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 1 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 1990. Zákon č. 565 ze dne 13. prosince 1990 o místních poplatcích. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 92, s. 565-568 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 1993. Ústavní zákon České národní rady ze dne 16. prosince 1992 Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 1, s. 1-2 [cit. 2017-02-28]. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 1999. Usnesení vlády České republiky ze dne 30. března 1999 č. 258 ke koncepci reformy veřejné správy. In: *Senát PČR*. [online]. [cit. 2017-03-20]. Dostupný také z: [http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id\\_doc=13651&id\\_var=13503](http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=13651&id_var=13503)

ČESKO, 2000a. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 38, s. 128-130 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2000b. Zákon č. 129 ze dne 12. dubna 2000 o krajích. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 38, s. 128-130 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2000c. Zákon č. 130 ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 38, s. 128-130 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2000d. Zákon č. 301 ze dne 2. srpna 2000 o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 85, s. 300-309 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2002. Zákon č. 312 ze dne 13. června 2002 o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 114, s. 308-314 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2004. Zákon č. 634 ze dne 26. listopad 2004 o správních poplatcích. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 215, s. 633-635 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2006a. Zákon č. 183 ze dne 14. března 2006 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 63, s. 183-186 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2006b. Vyhláška č. 36 ze dne 31. ledna 2005 o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřovací pravosti podpisu. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 17, s. 35-36 [cit. 2017-02-28]. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2014. Zákon č. 234 ze dne 1. října 2014 o státní službě. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 99, s. 234-235 [cit. 2017-02-28]. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2016. Zákon č. 250 ze dne 12. července 2016 o odpovědnosti za přestupky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. [online]. Částka 98, s. 250-252 [cit. 2017-02-28]. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČSÚ, ©2006. *Historický lexikon obcí České republiky – 1869-2005, I. díl*. 1. vyd. Praha: Daranus, s.r.o., 760 s., ISBN 80-250-1310-3. Dostupné také z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20538302/13n106cd1.pdf/cf538eaa-7f70-49f6-8e76-dc88932650ef?version=1.0>

ČSÚ, ©2010. Administrativní členění Zlínského kraje [obrázek]. In: *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2017-02-22]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/25385875/16378099+72101110m2.jpg/ad97ac63-15b2-4959-9345-4c48d9844c13?version=1.0&t=1412775852861>

ČSÚ, ©2017. Velikostní skupiny obcí. In: *Český statistický úřad: Veřejná databáze* [online]. [cit. 2017-03-06]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=home>

DENHARDT, Robert B. and Janet Vinzant DENHARDT, c2009. *Public administration: an action orientation*. 6th ed. Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning, xxi, 487 p. ISBN 978-0-495-50282-1.

ERNEKER, Jaroslav, Marie KRYBUSOVÁ a Lubomír PÁNA. 2011. *Systémové aspekty veřejné správy*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 110 s. Vysokoškolská učebnice. ISBN 978-80-86708-98-0.

*EVROPSKÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA*, 2015. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 544 s. ISBN 978-80-7452-110-2.

EVROPSKÁ UNIE, 1993. The Treaty on European Union. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

EVROPSKÁ UNIE, ©2000-2017. Úřady v ČR. In: *Statnisprava* [online]. [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <https://www.statnisprava.cz/rstsp/redakce.nsf/i/home>

FINANČNÍ SPRÁVA, ©2013-2017. *Daňové příjmy rozpočtů krajů a obcí dle zákona o rozpočtovém určení daní* [online]. [cit. 2017-02-26]. Dostupný z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/kraje-a-obce/danove-prijmy-kraju-a-obci/danove-prijmy-rozpocet-kraju-a-obci-3736>

FRANCIE, 1958. La Constitution. In: *Assemblée Nationale* [online]. [cit. 2017-31-01]. Dostupné z: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

FRANCIE, 1984. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. In: *Legifrance* [online]. [cit. 2017-31-01]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068830&dateTexte=20081128>

FRANCIE, 1996. Code général des collectivités territoriales In: *Legifrance* [online]. [cit. 2017-15-03]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>

FRANCIE, 1999. Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. In: *Legifrance* [online]. [cit. 2017-31-01]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397&categorieLien=id>

FRANCIE, 2014. LOI organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. In: *Legifrance* [online]. [cit. 2017-01-04]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028600521>

FWP, ©2000-2016. The regions of France [obrázek]. In: *France Pub* [online]. [cit. 2017-02-09]. Dostupné z: [http://www.france-pub.com/list\\_regions.html](http://www.france-pub.com/list_regions.html)

HALÁSEK, Jiří, ©2016. Historie krajského řízení [obrázek]. In: *ČSÚ: Statistika&My* [online]. [cit. 2017-02-22]. Dostupné z: <http://www.statistikaamy.cz/2016/09/historie-krajskeho-zrizeni/>

HALÁSKOVÁ, Martina, 2009. *Veřejná správa v Evropské unii*. 1. vyd. Opava: Optys, 181 s. ISBN 978-80-85819-77-9.

HALÁSKOVÁ, Martina, 2012. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. 1. vyd. Ostrava: VŠB-TU, 181 s. ISBN 978-80-248-2808-4.

HALÁSKOVÁ, Martina, 2013. *Veřejná správa v České republice*. 1. vyd. Opava: Slezská univerzita, 136 s. ISBN 978-80-7248-944-2.

HAROON, A. Khan, 2008. *An Introduction to Public Administration*. 1st ed. Lanham: University Press of America, 210 p. ISBN 9780761841074.

HENDRYCH, Dušan, 2007. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 211 s. ISBN 978-80-7357-248-8.

HENDRYCH, Dušan, 2014. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 242 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ, 2013. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.

INSTITUT PRO VEŘEJNOU SPRÁVU PRAHA, ©2008-2017. *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě*. [online]. [cit. 2017-01-20]. Dostupný z: <http://svs.institutpraha.cz/>

JIRÁSEK, Jiří, 2013. *Ústavní základy organizace státu*. 1. vyd. Praha: Leges, 368 s. ISBN 978-80-87576-57-1.

KOUDELKA, Zdeněk, 2007. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KUHLMANN, Sabine and Hellmut WOLLMANN, 2014. *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. 1st ed. Cheltenham: Edward Elgar, 360 p. ISBN 9781783473601.

KÚTIK, Ján a Rolf KARBACH, 2011. *Systémy verejnej správy*. 1. vyd. Bratislava: Sprint dva, 204 s. ISBN 978-80-89393-53-4

LACINA, Karel, 2004. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 85 s. ISBN 80-86754-10-3.

LACINA, Karel a Vladimír ČECHÁK, 2001. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 115 s. ISBN 8086419134.

MĚSTO BOJKOVICE, ©2017. *Hospodaření města Bojkovice za rok 2015* [online]. Bojkovice [cit. 2017-02-25]. Dostupný z: [http://www.bojkovice.cz/assets/File.ashx?id\\_org=697&id\\_dokumenty=262932](http://www.bojkovice.cz/assets/File.ashx?id_org=697&id_dokumenty=262932)

MINISTERSTVO VNITRA ČR, ©2016. *Preferovaná varianta územně správního členění státu* [online]. [cit. 2017-03-31]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/preferovana-varianta-uzemne-spravniho-cleneni-statu.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR, ©2017. *Czech Point* [online]. [cit. 2017-04-02]. Dostupné z: <http://www.czechpoint.cz/public/>

MODELÝ VÝKONU SOUDOBÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY, 2009. In: *Deník veřejné správy* [online]. [cit. 2017-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6364525>

ODBOR STRATEGICKÉHO ROZVOJE A KOORDINACE VEŘEJNÉ SPRÁVY, ©2016a. Katalog činností obcí a krajů. In: *Ministerstvo financí ČR* [online]. Praha [cit. 2017-01-20]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>

ODBOR STRATEGICKÉHO ROZVOJE A KOORDINACE VEŘEJNÉ SPRÁVY, ©2016b. Příspěvek na výkon státní správy. In: *Ministerstvo financí ČR* [online]. Praha [cit. 2017-01-20]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>

NĚMECKO, 1949. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland In: *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* [online]. [cit. 2017-01-31]. Dostupné z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

OECD, ©2016. [online]. [cit. 2017-02-19]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/>

POLSKO, 1990. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95. In: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000814>

POLSKO, 1997. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. In: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 2017-01-30]. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

POLSKO, 1998a. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - Dz.U. 2016 poz. 814. In: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000814>

POLSKO, 1998b. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - Dz.U. 2016 poz. 486. In: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000814>

POLSKO, 2008. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej - Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505. In: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 2017-03-29]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20082271505>

POMAHAČ, Richard a Jakub Handrlica, 2012. *Evropské správní právo*. 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 158 s. ISBN 978-80-7400-437-7.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana, 2015. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualiz. a rozš. vyd.. Praha: Grada Publishing, 280 s. Finance. ISBN 978-80-247-5608-0.

RADA EVROPY, 1985. European Charter of Local Self-Government. In: *Council of Europe* [online]. [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

SEZNAM.CZ, ©2017. [obrázek]. In: *Mapy.cz* [online]. [cit. 2017-02-25]. Dostupné z: <https://mapy.cz/s/1qG4h>

SLÁMA, David, 2016. Příspěvek na přenesenou působnost v roce 2016. In: *Deník veřejné správy* [online]. Praha [cit. 2017-03-03]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6706403>

SKULOVÁ, Soňa, 2014. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 215 s. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-7335-7.

SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE, 2006. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 206 s. Právo. ISBN 80-239-8011-4.

VEŘEJNÁ SPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE, 2005. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 125 s. ISBN 80-239-4709-5.

WOJEWÓDZTWA, ©2014-2017. [obrázek]. In: *Polska123* [online]. [cit. 2017-02-09]. Dostupné z: <http://www.polska123.com.pl/>

WOLTERS KLUWER, ©2017. Věstník právních předpisů Zlínského kraje. In: *ASPI* [online]. [cit. 2017-03-09]. Dostupné z: <http://www.vestniky.cz/>



**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

CEMR	Rada evropských obcí a regionů
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
ESP	Evropský správní prostor
EU	Evropská unie
FO	Fyzická osoba
HDP	Hrubý domácí produkt
MMF	Mezinárodní měnový fond
NATO	Severoatlantická aliance
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
ORP	Obec s rozšířenou působností
OSN	Organizace spojených národů
PO	Právnícká osoba
POÚ	Obec s pověřeným úřadem
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
ÚSC	Územní samosprávný celek
WTO	Světová obchodní organizace

**SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obrázek 1 – Veřejná správa a soukromá správa (vlastní zpracování).....	14
Obrázek 2 – Centralizační princip (vlastní zpracování) .....	16
Obrázek 3 – Decentralizační princip (vlastní zpracování).....	16
Obrázek 4 – Vertikální dekoncentrace (vlastní zpracování).....	17
Obrázek 5 – Schéma veřejné správy v České republice (vlastní zpracování) .....	19
Obrázek 6 – Vztahy mezi orgány ESP (vlastní zpracování, Halásková, 2012, s. 2) .....	34
Obrázek 7 – Francie, Německo, ČR, Polsko (vlastní zpracování) .....	47
Obrázek 8 – Veřejné výdaje ve vybraných zemích v % z HDP (vlastní zpracování, OECD, ©2016).....	48
Obrázek 9 – Veřejné výdaje vynakládané v oblasti všeobecných veřejných služeb v % z HDP ve vybraných zemích (vlastní zpracování, OECD, ©2016).....	48
Obrázek 10 – Počet obcí a průměrný počet obyvatel na jednu obec ve vybraných evropských zemích (vlastní zpracování, CCRE-CEMR, ©2014).....	51
Obrázek 11 – Regiony v metropolitní Francii před a po roce 2016 (FWP, ©2000- 2016).....	53
Obrázek 12 – Německé spolkové země (Abcredakce, ©2001-2016).....	56
Obrázek 13 – Vojvodství v Polsku (Województwa, ©2014-2017).....	63
Obrázek 14 – Srovnání území krajů v období 1949-1960 se současnými kraji (Halásek, ©2016) .....	66
Obrázek 15 – Srovnání území krajů v roce 1960 se současnými kraji (Halásek, ©2016).....	67
Obrázek 16 – Vývoj počtu obcí v českých zemích v letech 1921-2016 (vlastní zpracování, ČSÚ, ©2006) .....	69
Obrázek 17 – Administrativní členění Zlínského kraje (ČSÚ, ©2010).....	72
Obrázek 18 – Obce mezi městy Vsetín a Karolinka (Seznam.cz, ©2017).....	74
Obrázek 19 – Rozložení státního příspěvku mezi jednotlivé působnosti obcí v roce 2016 (vlastní zpracování, Sláma, 2016) .....	78

**SEZNAM TABULEK**

Tabulka 1 – Názvy orgánů obce podle typu obce (vlastní zpracování, Jirásek, 2013, s. 337).....	24
Tabulka 2 – Počet členů zastupitelstva a rady kraje dle počtu obyvatel kraje (vlastní zpracování, Horzinková a Novotný, s. 195-198).....	27
Tabulka 3 – Srovnání vybraných evropských zemí (vlastní zpracování).....	46
Tabulka 4 – Správní členění ve vybraných zemích (vlastní zpracování) .....	49
Tabulka 5 – Velikostní struktura obcí podle počtu obcí a počtu obyvatel v roce 2016 (vlastní zpracování, ČSÚ, ©2017) .....	70
Tabulka 6 – Srovnání velikostní struktury obcí ČR v roce 1996 a 2016 (vlastní zpracování, ČSÚ, ©2017) .....	70
Tabulka 7 – Počet veřejnoprávních smluv uzavřených obcemi Zlínského kraje v letech 2011-2016 (vlastní zpracování, Wolters Kluwer, ©2017).....	77