

***POSTAVENÍ OBCÍ  
PO REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY***

Iveta Uhlíková

**Bakalářská práce**

Praha 2011

Vysoká škola CEVRO Institut  
Katedra veřejného práva a veřejné správy

***POSTAVENÍ OBCÍ  
PO REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY***

Iveta Uhlíková

Studijní program: právní specializace / bakalářský

Studijní obor: veřejná správa

Vedoucí práce: JUDr. Millerová Ivana Dr.

Bakalářská práce

Praha 2011

## **Čestné prohlášení:**

Prohlašuji, že bakalářskou práci na téma: „Postavení obcí po reformě veřejné správy“ jsem zpracovala samostatně s použitím literatury a zdrojů, které jsou v práci řádně uvedeny.

.....

podpis

Iveta Uhlíková

Tímto děkuji **JUDr. Ivaně Millerové, Dr.** za poskytnutou pomoc při vypracování bakalářské práce.

Rovněž děkuji poslanci a bývalému starostovi města Prachatice **Ing. Janu Bauerovi** a senátorovi a stávajícímu starostovi města Hluboká nad Vltavou **Ing. Tomášovi Jirsovi** za odpovědi na mé otázky v závěru bakalářské práce.

## Obsah:

<b>1. Úvod</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Vymezení základních pojmů</b> .....	<b>10</b>
2.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	10
2.2 STÁTNÍ SPRÁVA .....	13
2.3 SAMOSPRÁVA .....	14
2.4 OSTATNÍ ZBYTKOVÁ SPRÁVA.....	15
<b>3. Historický vývoj veřejné správy na území České republiky</b> .....	<b>16</b>
3.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA V LETECH 1848 – 1918 .....	16
3.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA ZA PRVNÍ REPUBLIKY .....	17
3.3 VEŘEJNÁ SPRÁVA V LETECH 1938- 1939 .....	18
3.4 VEŘEJNÁ SPRÁVA ZA NĚMECKÉ OKUPACE.....	19
3.5 VEŘEJNÁ SPRÁVA V LETECH 1945 - 1948.....	19
3.6 VEŘEJNÁ SPRÁVA V OBDOBÍ KOMUNISMU.....	19
3.7 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V LETECH 1990 – 1999 .....	21
<b>4. Reforma veřejné správy započatá v roce 2000</b> .....	<b>25</b>
4.1 PRVNÍ ETAPA REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	25
4.2 DRUHÁ ETAPA REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	29
4.3 TŘETÍ ETAPA REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	33
4.4 REFORMA DLE PRINCIPU DECENTRALIZACE, DEKONCENTRACE A SUBSIDIARITY.....	34
<b>5. Postavení obcí</b> .....	<b>37</b>
5.1 ZASTUPITELSTVO OBCE.....	38
5.2 RADA OBCE.....	38
5.3 VÝBORY A KOMISE.....	39
5.4 OBECNÍ ÚŘAD .....	39
5.5 FINANCOVÁNÍ OBCÍ A ROZPOČTY OBCÍ.....	41
<b>6. Působnost obcí</b> .....	<b>45</b>
6.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE .....	45
6.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCE .....	47
6.3 KONTROLNÍ MECHANIZMY .....	49
<b>7. Spolupráce obcí</b> .....	<b>53</b>
<b>8. Zhodnocení reformy veřejné správy</b> .....	<b>56</b>
8.1 USTAVENÍ VYŠŠÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ .....	56
8.2 OBCE PO REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	58
8.3 DOSTUPNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	59
8.4 EFEKTIVNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	61
8.5 NÁZORY STAROSTŮ NA REFORMU VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	64
<b>9. Závěr</b> .....	<b>69</b>
<b>10. Použité zdroje:</b> .....	<b>72</b>
10.1 PUBLIKACE: .....	72
10.2 PRÁVNÍ PŘEDPISY: .....	72
10.3 INTERNETOVÉ ZDROJE:.....	73

## **Resume:**

V úvodu své práce popisují historický vývoj veřejné správy na našem území od roku 1848. Jak fungovala veřejná správa v období demokracie za První republiky a jaký vliv měly na veřejnou správu totalitní režimy. Všechny tyto historické události měly vliv i na následné etapy reformy veřejné správy, které byly uskutečněny na území České republiky po roce 1989 po pádu komunismu, kdy došlo ke zrušení národních výborů, obnovení obecní samosprávy a postupné demokratizaci veřejné správy. Popisují zde, i s jakými problémy se museli předkladatelé jednotlivých reforem vypořádat.

Hlavní část mé práce je zaměřena na reformu veřejné správy započatou v roce 2000. Jsou zde popsány jednotlivé fáze a etapy této reformy. Jedná se zejména o vznik krajské samosprávy, zrušení okresních úřadů a následná kategorizace obcí dle výkonu přenesené působnosti. Podrobně je zde popsáno uplatňování principů decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. Ve své práci se dále věnuji jednotlivým orgánům obcí a také financování obcí. Důležitou kapitolou vzhledem k danému tématu je samostatná a přenesená působnost obce včetně kontrolních mechanismů. Uvádím zde i konkrétní výsledky, které přináší spolupráce obcí. Ve své práci se snažím poukázat zejména na to, které z deklarovaných cílů reformy veřejné správy se podařilo uskutečnit, kterých cílů naopak dosaženo nebylo, a jaký dopad měla reforma veřejné správy zejména na samosprávu. V závěrečné kapitole se věnuji zhodnocení reformy veřejné správy zvláště z hlediska efektivnosti a dostupnosti.

## **Resume:**

In the first part of my thesis I am trying to describe the historical evolution of public administration in our country since 1848. The main subjects of my thesis are functioning of public administration within the democratic period of The First Republic and the impact of totalitarian regimes on public administration. All the historical events influenced also the successive stages of the public administration reform, which were put into practice in The Czech Republic after the fall of the communists regime in 1989, when the people's committees were abolished and the municipal autonomy and democratic principals in the public administration were gradually restored. I also describe the problems which the reform submitters had to deal with.

The main part of my thesis is focused on the public administration reform started in the year 2000. There is the description of The separate stages of the reform are described in this part, especially the establishing of regional administration, the abolition of district authorities, the subsequent categorization of municipalities in accordance with their transferred competency. I account in detail exercising of the principals of decentralisation, deconcentration and subsidiarity. There is also a part devoted to individual municipal authorities and to municipal funding.

An important chapter, with respect to the given topic, is focused on both the independent and the transferred competency of municipality inclusive of supervisory mechanisms. I mention concrete results which are the products of cooperation among individual municipalities. I try to point out which of the declared aims of the reform have been accomplished and which have not and also the impact of the reform public administration on the autonomy. In the last chapter I evaluate the reform from the point of efficiency and availability.

# 1. Úvod

Veřejná správa v České republice prošla po roce 1989 řadou reforem, které měly za cíl v první řadě její demokratizaci. Dalším cílem bylo dosažení fungujícího efektivního systému veřejné správy, kterým by se Česká republika přiblížila ostatním moderním demokratickým státům a byla následně připravena na vstup do Evropské unie.

Ve své práci bych se ráda zaměřila především na postavení obcí po reformě veřejné správy započaté v roce 2000. Více jak deset let je dostatečný odstup pro zhodnocení a alespoň částečnou analýzu této reformy. **Předkladatelé reformy od počátku deklarovali, že po této reformě bude veřejná správa decentralizovaná, efektivní, co nejlíže občanovi a že nedojde k nárůstu počtu úředníků.** Ve své práci se pokusím zaměřit právě na tyto deklarované cíle, které z nich se naplnit podařilo a naopak kterých cílů dosaženo nebylo.

Chceme-li se zabývat reformou veřejné správy, je nutné objasnit a definovat alespoň základní pojmy, které se v následujících řádkách budou objevovat. Vymezení a definice pojmů proto budou obsahem první kapitoly.

Po objasnění základních pojmů souvisejících s veřejnou správou bych se v následující části zaměřila na stručný popis historického vývoje moderní veřejné správy na území České republiky. Tento historický exkurz je důležitý zejména k pochopení následných reforem veřejné správy. Především v souvislosti, jaké dědictví a tradice nám zanechaly minulé režimy. S čím vším se předkladatelé reforem museli postupně vypořádat a na co se naopak dalo navázat. Je důležité si připomenout fungování veřejné správy založené na demokratických principech z První republiky. Stejně tak důležité je nezapomenout, jaký vliv na veřejnou správu měly totalitní režimy, které na našem území vládly.

Hlavní část mé práce, jak už jsem zmínila, bude zaměřena na reformu veřejné správy započaté v roce 2000. Jednak zde popíšu, jak probíhaly jednotlivé fáze a etapy této reformy a zaměřím se na uplatňování principů decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity.

Vzhledem k tomu, že se ve své práci zabývám zejména postavením obcí, nemůže zde chybět zmínka o orgánech obcí a problematika financování obcí.



V další kapitole bych se zaměřila na samostatnou a přenesenou působnost obcí včetně kontrolních mechanismů.

Další kapitola mé práce se bude věnovat spolupráci obcí. Na konkrétních příkladech z města ve kterém žiji, se budu snažit poukázat na to, jakých výsledků lze díky této spolupráci dosáhnout.

Na závěr se pokusím shrnout pozitivní i negativní aspekty reformy veřejné správy, její dopady na postavení obcí a možnosti způsobu řešení, které by dle mého názoru mohly určité problémy zmírnit.

Téma postavení obcí po reformě veřejné správy jsem si vybrala zejména z důvodu, že obec je nejnižším a tím pádem i nejbližším článkem veřejné správy. Po minulých volbách jsem se stala členkou rady města, a tak je mi problematika obcí v rámci komunální politiky v současnosti blízká. V komunální politice jsem nováčkem a s prací v radě města se postupně seznamuji. Doufám, že i zpracování této bakalářské práce mi částečně napomůže se v problematice fungování obcí lépe orientovat a má práce v radě bude pro město přínosem.

## 2. Vymezení základních pojmů

### 2.1 Veřejná správa

Ve správním řádu v hlavě II. v § 4 odst. 1 je uvedeno „**Veřejná správa je službou veřejnosti**“<sup>1</sup>. V učebnicích obecného správní práva se většina autorů shoduje na tom, že pojem **veřejná správa** nelze přesně definovat a pozitivně vymežit. Hendrych ve své učebnici mimo jiné uvádí: „Pojmu veřejná správa je přikládán různý význam“.<sup>2</sup> Dle Hendrycha je v materiálním pojetí veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která není co do obsahu činností zákonodárnou ani soudní.

Valeš charakterizuje veřejnou správu jako **činnost, která je uskutečňována ve veřejném zájmu**, přičemž veřejný zájem není právním řádem přímo definován. Nelze jej přesně vymežit. Veřejný zájem lze popsat jako zájem, který je obecně prospěšný pro společnost. Veřejná správa je součástí výkonné moci a vystupuje dvojím způsobem. Jednak jako správa vrchnostenská, kdy mají účastníci nerovné postavení. Veřejná správa zde vystupuje v nadřazené roli. V souladu se zákonem a na základě zákona nařizuje povinnosti a má právo tyto povinnosti vynucovat. Ve fiskálním pojetí veřejné správy je uplatňováno soukromé právo. Stát je v právních vztazích s jinými subjekty v rovném postavení.<sup>3</sup>

Dle zásady zákonnosti **činnost veřejné správy je orgány veřejné správy vždy vykonávána na základě zákona a pouze v mezích zákona**. V ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu je uvedeno: „Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.“<sup>4</sup>

Jestliže je veřejná správa organizovanou činností, musí jí být přiřazen subjekt, který bude tuto činnost vykonávat. „Subjekty veřejné správy jsou stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví ústava nebo zákon“<sup>5</sup>. Hendrych dále rozlišuje veřejnou správu na „správu vykonávanou státem – státní správu a správu,

---

<sup>1</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>2</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 5

<sup>3</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 11 - 12

<sup>4</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>5</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 102

kteřá je vykonávána jinými subjekty jako nositeli veřejné správy na základě zákonné delegace“.<sup>6</sup> Dle tohoto schématu jsou subjekty veřejné správy:

**Stát** jako nejdůležitější subjekt veřejné správy, je právnickou osobou veřejného práva – veřejnoprávní korporací, která je uvnitř i navenek suverénní. Stát vykonává státní správu:

- přímo prostřednictvím svých orgánů a správních úřadů
- nepřímo prostřednictvím jiných subjektů, na které byl výkon státní správy přenesen. Stanoví-li to zákon, může v určitém rozsahu státní správu vykonávat i subjekt soukromého práva.

**Veřejnoprávní korporace** je subjekt veřejné správy, který je člensky organizován, a kterému byla svěřena pravomoc plnit veřejné úkoly. Mezi základní znaky veřejnoprávní korporace patří:

- uplatnění členského principu uvnitř organizace. Členové korporace při plnění úkolů korporace spolupůsobí. Správci a spravovaní tvoří jednotu a jsou si rovni
- veřejnoprávní korporace je právnickou osobou a má právní subjektivitu, na základě které může činit majetkové úkony a odpovídá za své závazky
- způsob vzniku: zákonem, či vrchnostenským aktem na základě zákona
- disponuje vrchnostenskou mocí – činní vrchnostenské úkony. V určitých situacích při plnění veřejných úkolů používá i normy soukromého práva
- při plnění úkolů je veřejnoprávní korporace jako subjekt veřejné správy do jisté míry nezávislá na správních úřadech státu. Tato nezávislost je však ze strany státu dozorována. Státní dozor se omezuje na kontrolu zákonnosti a kontrolu hospodaření s finančními prostředky státu
- u veřejnoprávní korporace je uplatňován princip omezené subjektivity k dosažení konkrétního cíle ve veřejném zájmu

Veřejnoprávní korporace dělíme na:

**Územní veřejnoprávní korporace** – u fyzických osob je rozhodující zpravidla trvalé bydliště, u právnických osob sídlo. Územní veřejnoprávní korporací je stát, kraj, obec.

---

<sup>6</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 103

**Osobní veřejnoprávní korporace** – jedná se jednak o profesní komory, kde je zpravidla nucené členství a zájmová sdružení, která mají ze zákona veřejnoprávní oprávnění. V tomto případě je členství volné – dobrovolné.

**Věcné veřejnoprávní korporace** – členy pojí vlastnictví, správa majetku, obstarávání společných služeb. Příkladem věcné veřejnoprávní korporace jsou svazky obcí.

Dalším subjektem veřejné správy jsou:

**Veřejné ústavy a podniky**, které jsou zřízeny za účelem trvalé služby ve veřejném zájmu. Jedná se o trvalou organizační jednotku, která nemá členskou základnu, poskytuje služby všem, a to za stejných podmínek.

Subjektem veřejné správy mohou být i **fyzické a právnické osoby soukromého práva**:

- na které byla zákonem, nebo vrchnostenským aktem delegována určitá působnost a pravomoc
- na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi dosavadním subjektem veřejné správy a novým subjektem, jejímž předmětem je plnění určitého veřejného úkolu
- založením nové právnické osoby soukromého práva za účelem dosahování obecně prospěšných cílů - nadace, nadační fondy a poskytování obecně prospěšných služeb – obecně prospěšné společnosti. Účelem právnické osoby může být i prosazování společných zájmů více subjektů veřejné správy – dobrovolné svazky obcí.<sup>7</sup>

**Veřejná správa je především služba občanům, jejímž cílem je dobrá správa.**

Porušováním práv se stran úřadů se v mnoha případech zabýval i ombudsman a proto bylo nutné pojem dobré správy jasně definovat. „Dobrá správa označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky. Veřejný ochránce práv je podle zákona povinen chránit osoby nejen před porušováním práva ze strany úřadů, ale i před takovým jednáním, které neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. JUDr. Otakar Motejl se rozhodnul shrnout své dosavadní poznatky. Vyšel přitom především z vlastních zkušeností za dobu existence institutu veřejného ochránce práv a dále z již

---

<sup>7</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 107, 108, 109, 113

existujícího Evropského kodexu dobré správní praxe Evropské unie, z připravovaného doporučení Rady Evropy o dobré správě a z dalších mezinárodních dokumentů. Na základě toho stanovil **principy dobré správy**, kterými jsou: soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost, vstřícnost.<sup>8</sup>

**Veřejná správa je tvořena třemi subsystémy.** Jedním subsystémem je **státní správa** a druhým subsystémem je **samospráva**. Třetím subsystémem, který v některých literaturách týkající se veřejné správy nebývá uveden, ale Hendrych jej uvádí, je **ostatní zbytková správa**.

## 2.2 Státní správa

Státní správa jako součást výkonné moci je vykonávána přímo nebo nepřímo.

**Přímými vykonavateli státní správy jsou:**

- a) **Vláda**, která je dle čl. 67 ods. 1 Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci. Vláda je kolegiálním orgánem, který je složen z předsedy vlády, místopředsedů vlády a jednotlivých ministrů. Vláda přijímá rozhodnutí formou usnesení. „V rámci veřejné správy plní především funkci řídicí a normotvornou.“<sup>9</sup> Vláda jako orgán výkonné moci má dle čl. 41 odst. 2 Ústavy právo zákonodárné iniciativy, tzn. že má právo předkládat Poslanecké sněmovně Parlamentu návrhy zákonů.
- b) **Ministerstva**. Ministerstvo je monokratický orgán v jehož čele stojí ministr. Působnost ministerstev je stanovena zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- c) **Jiné správní úřady s celostátní působností řízené vládou**. V jejich čele stojí vedoucí, který je jmenován vládou. „Odbor působnosti se vztahuje na odborně technickou problematiku vyžadující zvláštní úřad. Do této skupiny patří např. Český statistický úřad, Český báňský úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.“<sup>10</sup>
- d) **Jiné správní úřady s celostátní působností řízené ministerstvy**, kam patří např. Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Česká

---

<sup>8</sup> *Principy dobré správy*. Veřejný ochránce práv. [cit. 12. března 2011]. Dostupný na: <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

<sup>9</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 127

<sup>10</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 129

správa sociálního zabezpečení, Státní úřad inspekce práce, Státní veterinární správa, Puncovní úřad atd.

- e) **Jiný správní úřad s omezenou územní působností.** Do této skupiny patřily Okresní úřady, jejichž činnost byla zrušena k 31.12.2002
- f) **Jiné správní úřady – územní odborné správní úřady,** kam lze zahrnout např. báňskou správu, celní správu, plavební správu.
- g) **Veřejné ozbrojené sbory – Policie ČR a veřejné neozbrojené sbory –** Správa požární ochrany.
- h) **Hlava státu**
- i) **Státní úřady stojící mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou – nezávislé správní úřady,** „které jsou financovány ze státního rozpočtu, ale nejsou součástí hierarchické soustavy státní správy řízené vládou a ani nejsou vládě či některému ministerstvu ze své činnosti odpovědny. Např. Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů.“<sup>11</sup>

**Nepřímými vykonavateli státní správy** jsou právní subjekty, na které byl výkon státní správy delegován, a to vždy na základě zákona. Hovoříme zde o přenesené působnosti, kterou vykonávají orgány územně samosprávných celků.<sup>12</sup> Působnost obcí bude podrobněji popsána v dalších kapitolách.

### **2.3 Samospráva**

Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou, a to v základním ustanovení v čl. 8 „**Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků**“<sup>13</sup> a dále pak v hlavě VII. – Územní samospráva v článku 100 odst. 1 „**Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu**“<sup>14</sup>. Jedná se o právo občanů samostatně spravovat záležitosti obce, na jejímž území jsou hlášeni k trvalému pobytu. Okruh úkolů veřejné správy stanovených zákonem tak vykonávají obce a kraje vlastním jménem. Územní samosprávné celky jsou dle čl. 101 odst. 3 Ústavy „veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a mohou hospodařit podle vlastních rozpočtů.“<sup>15</sup> Autonomie rozhodování v samostatné působnosti může být omezena pouze k ochraně zákona a způsobem stanoveným

<sup>11</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 131

<sup>12</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 132

<sup>13</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>14</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>15</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákonem. Po reformě veřejné správy je Česká republika členěna na základní územní samosprávné celky, kterými jsou obce a vyšší územní samosprávné celky, kterými jsou kraje. Nejvyšším orgánem obce i kraje je zastupitelstvo. Zastupitelstvo je kolektivní, volený orgán. Občané každé čtyři roky volí své zastupitele a tím dochází k jejich větší participaci. Občané jsou tak zapojeni do rozhodování a kontroly. **Samospráva je tak nedílnou součástí každého demokratického státu. Oproti tomu totalitní režimy - nacistický v roce 1938, komunistický v roce 1948 principy územní samosprávy likvidovaly.** Základními principy samosprávy jsou tak v první řadě demokratičnost, odpovědnost, kolektivní rozhodování většiny, autonomie v samosprávných rozhodnutích a hlavně princip volební. V samosprávě neplatí zásada hierarchické podřízenosti a nadřízenosti. Orgány obce nejsou podřízeny orgánům kraje. Orgány obou územních samosprávných celků mají svou legitimitu, kterou získaly v demokratických volbách.<sup>16</sup>

## ***2.4 Ostatní zbytková správa***

Veřejnou správu vykonávají i instituce typu veřejného ústavu s právní subjektivitou. Do tohoto třetího subsystému můžeme dle Hendrycha zahrnout např. Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky a Českou národní banku. Dále zákonem zřízené právnické osoby, kterými jsou instituce zabezpečující veřejné služby, jakými jsou např. Česká televize, Český rozhlas, Česká tisková kancelář.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 14 a 15

<sup>17</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 178

## 3. Historický vývoj veřejné správy na území České republiky

### 3.1 Veřejná správa v letech 1848 – 1918

Po roce 1848 přešla správa, která byla vykonávána stavy postupně do rukou státu. Docházelo k prohlubování centralizace habsburské monarchie a stále více docházelo k růstu vlivu byrokracie. V éře osvícenského absolutismu byl jediným originálním nositelem správy stát. Správní činnost územní samosprávy byla pouze odvozená. „Správa tak nebyla založena na principu subsidiarity, ale na hegemonii státu ve veřejné správě. Hlavní oporou státu byla byrokracie, armáda a policie.“<sup>18</sup>

Ke změně dochází roku 1849, kdy byla přijata Stadionova ústava a zákon č. 170/1849 ř.z. *prozatímní* zákon o obecním zřízení, kdy „Základem svobodného státu je svobodná obec“. „Poprvé v naší historii tak můžeme hovořit o samosprávném postavení obcí jako „územních samosprávných společenství občanů“, resp. jako veřejnoprávních korporací územní samosprávy.“<sup>19</sup>

Z historického hlediska dochází k průlomům ve fungování státní správy. Obce se stávají veřejnoprávními korporacemi územní samosprávy. Výkon státní moci tak předal stát nestátním subjektům. **V roce 1850 byly vytvořeny samosprávné obce a města**, ve kterých se o rok později konaly první volby do obecních zastupitelstev. Základním územním článkem byly politické okresy, kraje a země byly vyššími správními celky. Nejvyšším orgánem pak bylo ministerstvo vnitra. Nástupem nového rakouského císaře Františka Josefa I. došlo k absolutistickému stylu vlády. Začala éra neoabsolutismu. Došlo k centralizovanému uspořádání státu. Samosprávné obce sice existovaly i nadále, ale **obecní samospráva byla do značné míry omezována**. Státní správa byla preferována na úkor územní samosprávy. Území bylo rozděleno na kraje a politické okresy. Okresní hejtmanství bylo orgánem státní správy na okresní úrovni. V každém kraji fungovala krajská vláda, v jejímž čele stál krajský prezident. Na úrovni zemí existoval místodržitelství úřad v čele s místodržitelem. Roku 1868 došlo k definitivnímu zrušení krajů.

---

<sup>18</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 43

<sup>19</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 45 a 46



Zásadní změnu přinesla Schmerlingova ústava vydána v únoru 1861, která obnovila parlamentarismus. Následovalo vydání nového obecního zákona v roce 1862. Tento zákon rozlišoval **samostatnou a přenesenou působnost obcí a zavedl strukturu obecních orgánů**. Do obecního výboru, který byl hlavním orgánem obce, byli členové voleni na období tří let. Obecní výbor ze svého středu volil obecní představenstvo a v čele obce stál starosta.

Od 60. let 19. století zasahovala česká samospráva svou činností do života tehdejší moderní společnosti. Postupně docházelo k dotváření ekonomické struktury českých měst. Ve velké míře se rozrůstala spolková činnost, docházelo k rozvoji občanské společnosti. Druhé volby do obecních výborů se konaly v roce 1861, kdy v těchto volbách vítězili čeští kandidáti. Čeští kandidáti zvítězili i v Praze. Praha se tak stala hlavním českým městem. Stát byl chápán jako nástroj německé politiky, oproti tomu **samosprávu vnímali čeští obyvatelé jako náhražku za neexistující český stát**. Právo na samosprávu tak bylo vnímáno jako přirozené právo.<sup>20</sup>

### ***3.2 Veřejná správa za První republiky***

Veškeré stávající zemské a říšské zákony a nařízení byly po vzniku Československé republiky převzaty recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. Tímto zákonem byly převzaty rovněž všechny státní i samosprávné úřady. Zásadní změnou bylo přijetí nového volebního zákona č. 75/1919 Sb., o volbách do obcí. Tímto zákonem pro obecní volby bylo zavedeno všeobecné, rovné a přímé hlasovací právo. Poprvé v historii mohly volit i ženy. **Byl tím jasně prokázán demokratický charakter nově vzniklého státu**. Československo bylo jednou z prvních zemí, kde byl výkon volebního práva ženám umožněn. Změnila se i organizační struktura obcí, a to novelou zákona č. 76/1919 Sb., o obcích. **Obecní výbory a obecní představenstvo bylo nahrazeno obecním zastupitelstvem a obecní radou. V čele obce stál starosta.**<sup>21</sup>

**První reforma veřejné správy proběhla v roce 1920.** Cílem této reformy bylo mimo jiné jasné vymezení vztahu mezi státní správou a samosprávou a zvýšení demokratičnosti a efektivnosti orgánů územní samosprávy. Nová ústavní listina z 29.2. 1920 stanovila: „v nižších státních úřadech správních budiž podle možností

---

<sup>20</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 47 - 53

<sup>21</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 54

zastoupen živel občanský“.<sup>22</sup> Reformou došlo ke zrušení zemí a zákonem č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé bylo zavedeno župní zřízení.<sup>23</sup> Fungovalo ale jen na Slovensku, které k tomu mělo lepší historické podmínky. Zemská místodržitelství a okresní hejtmánství byla přejmenována na zemskou, nebo okresní správu politickou.

Zákonem č. 125/1927 Sb.z. a n., o organizaci politické správy byla spuštěna **druhá reforma veřejné správy**. Tímto zákonem byla zrušena rakouskouherská dvojkolejnost správy. Republika byla rozdělena na země a okresy. Touto reformou **došlo k částečnému omezení samosprávy**. Například státní orgány jmenovaly třetinu členů zastupitelstev zemských a okresních samosprávních celků. Rovněž volba starosty musela být potvrzena ministerstvem vnitra, nebo zemským úřadem. Nutno podotknout, že v Československu žilo mnoho národnostních menšin. Přestavitelé státu tak toto částečné omezení samosprávy zavedli jako jakousi pojistku právě proti ovládnutí samosprávy právě těmito národnostními menšinami.<sup>24</sup>

Současně však tento „organizační zákon přiznal okresům a zemím v zákonem stanoveném rozsahu právní subjektivitu. Okresům a zemím náležela ze zákona „vlastní“ působnost, do jejíhož rámce mohly orgány státu zasahovat jen v případech a za podmínek daných zákonem, ochrana výkonu této působnosti byla prosaditelná i před nejvyšším správním soudem.“<sup>25</sup>

### **3.3 Veřejná správa v letech 1938- 1939**

V období tzv. Druhé republiky, která je datována od Mnichovské konference v září 1938 do německé okupace v březnu 1939, docházelo ve veřejné správě k **opouštění demokratických principů zavedených První republikou**. Zvolené a jmenované orgány místní správy jsou nahrazovány státními obvodovými tajemníky nebo vládními komisaři. Úkolem obecního tajemníka bylo převzít přenesenou působnost obce, ale také mohl zasahovat i do samostatné působnosti obce. Zastupitelstvo bylo v mnoho městech rozpuštěno a okresní úřady na jeho místo jmenovaly vládní komisaře.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 55

<sup>23</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 137

<sup>24</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 55

<sup>25</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 138

<sup>26</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 56

### ***3.4 Veřejná správa za německé okupace***

15. března 1939 došlo k německé okupaci a byl zřízen Protektorát Čechy a Morava. Naše území se dostalo pod přímý vliv Německa a správu převzala armáda. V nově vytvořeném správním systému existovala protektorátní správa, v jejímž čele stál prezident Emil Hácha a protektorátní vláda. Zákonodárná pravomoc Parlamentu byla zmocňovacím zákonem přenesena na vládu, Parlament se stal nepotřebným. Díky zmocňovacímu zákonu vydávala vláda nařízení, která měla charakter zákona. Na úrovni zemské samosprávy přenesla zastupitelstva své pravomoci na úřad zemského prezidenta. **V roce 1940 pak byla zastupitelstva zrušena a následovalo i zrušení okresních zastupitelstev.** Obecní zastupitelstva zůstala jediným voleným orgánem, která zrušena nebyla. V čele okupační, německé správy, která byla vytvořena vedle protektorátní správy, stál říšský protektor. Země byla rozdělena na 19 oberlandrátů, v čele stáli vrchní zemští radové.<sup>27</sup>

V Londýně vznikla exilová vláda v čele s Edvardem Benešem.

### ***3.5 Veřejná správa v letech 1945 - 1948***

Vládním nařízením č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů byly zřízeny místní a zemské národní výbory. Obce, okresy a země zůstaly zachovány jako veřejnoprávní územní samosprávné korporace. Změna nastala v roce 1946 po volbách do Ústavodárného Národního shromáždění. Většina politických stran mimo komunistů měla ve volebních programech zachování nebo dokonce posílení územní samosprávy. „Komunisté naopak prosazovali odstranění dvoukolejnosti – dualismus - správy a zavedení národních výborů jako orgánů kumulujících moc usnášející i výkonnou.“<sup>28</sup> Volby vyhráli komunisté. Nastalo období **upevňování centrálního řízení, samospráva byla oslabována.** Národní výbory vykonávaly také státní správu, ale do února 1948 bylo akceptováno odlišení státní správy a samosprávy. Po únorovém puči však byla samospráva de facto zrušena.<sup>29</sup>

### ***3.6 Veřejná správa v období komunismu***

Ústava z 9. května 1945 (zákon č. 150/1948 Sb.) modifikovala strukturu národních výborů. Národní výbory se staly nositeli a vykonavateli státní moci. Stát byl členěn na kraje, které se dělily na okresy. Okresy byly rozděleny na obce.

---

<sup>27</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 57

<sup>28</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 58

<sup>29</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 59

**Národní výbory nižšího stupně byly podřízeny národnímu výboru vyššího stupně. Ve velké míře tak byl uplatňován princip dekoncentrace, kdy správa byla vykonávána pouze státem a dekoncentrovanými úřady. Samospráva, která by vykonávala správu nezávisle na státu, přestala existovat.**

Země byly v lednu 1949 zrušeny. Na místo nich bylo zřízeno 19 krajů, které byly rozděleny do 270 okresů. Rovněž byla zavedena trojstupňová struktura místních případně městských, okresních a krajských národních výborů. V Ústavě bylo zakotveno „komunální vlastnictví“ jako jedna z forem národního majetku, ale toto ustanovení nebylo respektováno. Hospodaření národních výborů bylo napojeno na státní rozpočet a v podstatě došlo k zestátnění majetku dřívější samosprávy.<sup>30</sup>

V roce 1954 byl přijat komplexní zákon o národních výborech a ústavní zákony č. 12 a 13/1954 Sb., o národních výborech. Počet krajů byl v roce 1960 zredukován na 10 a počet okresů se snížil na 108. Národním výborům byl rozšířen okruh jejich působnosti. Národní výbory byly složeny z pléna, rady, komisí a odborů národního výboru. Hlavním voleným orgánem bylo plénum. Nejednalo se samozřejmě o svobodné volby. Dané město bylo rozděleno do mnoha volebních jednomandátových obvodů. Tzn., že každý volební okresek měl pouze jednoho kandidáta, který byl vybrán výborem Národní fronty, samozřejmě pod dohledem KSČ. Nejnižším článkem státní správy se staly Místní národní výbory, které měly všeobecnou působnost, plně však podléhaly orgánům vyšších stupňů NV. Byl zaveden princip dvojí podřízenosti, kdy výkonný orgán národního výboru byl podřízen jednak radě a plénu, zároveň byl podřízen okresnímu nebo krajskému národnímu výboru. Na vrcholu této mocenské hierarchie stálo ministerstvo vnitra. Nutno připomenout, že v této době platila především podřízenost politická. Byly to právě stranické výbory KSČ místní, městské, okresní, které jednak vybíraly „politické kádry“ z řad spolehlivých členů KSČ, vymezovaly úkoly a plnění těchto vytyčených úkolů rovněž kontrolovaly. **Místní, či městské národní výbory byly plně podřízeny jednak národním výborům vyššího stupně, centrálním státním orgánům, ale především orgánům KSČ.** K jistému posunu směrem k autonomnějšímu charakteru národních výborů došlo v roce 1967, kdy byl přijat zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, „kde byly NV charakterizovány nejen jako orgány státní moci a správy, ale také jako „státní orgány samosprávného charakteru“.<sup>31</sup> Tímto zákonem se rozšířily

<sup>30</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 139

<sup>31</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 62

kompetence národních výborů. Národním výborům byla stanovena samostatná působnost a mohly tak vydávat závazné právní předpisy. V následujícím roce byl ustanoven Svaz českých, moravských a slezských měst hlásících se k tradicím územní samosprávy. Tyto tendence byly zastaveny srpnovými událostmi a následnými léty normalizace. Nicméně zvláště v 80. letech došlo v postavení místních a městských národních výborů k určitému vývoji. Zatímco v počátcích budování socialismu byly místní národní výbory v komunistické hierarchii „pouhým“ nejnižším článkem státní správy, tak postupem času se postavení místních národních výborů měnilo. Důvodem byl jednak postupný vývoj režimu, ale hlavním důvodem bylo řešení každodenních věcných problémů správy jako byla bytová politika, doprava, zdravotnictví. Jednalo se o věcná témata, která bylo nutné řešit. Ačkoli samospráva v tomto těžkém období našeho státu v právním řádu zakotvena nebyla, **tradice české samosprávy v určitém smyslu zachována byla.**<sup>32</sup>

### ***3.7 Reforma veřejné správy v letech 1990 – 1999***

Veřejná správa stejně jako celá společnost byla do roku 1989 zcela podřízena monopolu KSČ, která svou politickou a ekonomickou moc prosazovala a uplatňovala zejména prostřednictvím státní správy. Národní hospodářství bylo řízeno centrálně, autonomní samospráva neexistovala. Docházelo k porušování základních lidských práv.

Po Sametové revoluci muselo nutně dojít k zásadní transformaci státu, tedy i k transformaci veřejné správy. Tato transformace spočívala především v procesu **demokratizace**, kdy centralisticky a byrokraticky řízený totalitní stát musel být přeměněn na demokratický stát založený na principech právního státu a dodržování lidských práv. Stát upustil od centrálního plánování a řízení ekonomiky, které bylo neslučitelné s tržním hospodářstvím. Veškeré změny po svržení komunistického režimu byly určovány ekonomickou a politickou situací. Po změně právního systému musela logicky následovat i změna správního systému. Bylo nutné přistoupit k reformě veřejné správy, protože fungující veřejná správa zaručuje efektivní fungování státu. **Moderní veřejná správa je založena na několika základních principech, kterými jsou: princip subsidiarity, s kterým souvisí princip dekoncentrace** a v neposlední řadě **princip decentralizace**. Prostřednictvím veřejné správy se realizuje státní i samosprávní politika. **První etapou reformy veřejné**

---

<sup>32</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 59 - 71

**správy bylo přijetí právních norem k obnovení činnosti samosprávy**, která byla komunistickým režimem zničena. Zásadní změnu přinesl ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Tímto zákonem došlo ke zrušení systému národních výborů. Zákonem č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení) **byly zavedeny samostatné obce, města a statutární města**. Tento zákon upravoval jednak práva občanů směrem k obci, sloučení a rozdělení obcí, ale zejména stanovil **samostatnou a přenesenou působnost obcí**.<sup>33</sup> Pravidla pro hospodaření obcí byla určena zejména zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky) a dále zákonem č. 172/1990 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do majetku obcí.<sup>34</sup>

V této době docházelo k obrovskému nárůstu malých obcí. Vzhledem k tehdejšímu vývoji je to pochopitelné. V současnosti se však ukazuje, že některé malé obce se dostávají do problémů ať už z hlediska financování, tak zejména z hlediska určité neochoty občanů podílet se na samosprávě. Sestavování kandidátek v malých obcích je čím dál tím větší problém.

K výkonu obecní samosprávy bylo nutné přijmout zákon o volbách do obecních zastupitelstev. V souladu se zákonem č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, tak proběhly první volby do zastupitelstev obcí, měst, statutárních měst a hlavního města Prahy. Zákonem č. 425 /1990 Sb. o okresních úřadech byly **okresní národní výbory přeměněny na okresní úřady**, které vykonávaly státní správu. Okresní úřady tedy byly orgánem státní správy s všeobecnou věcnou a regionální místní působností na území jednotlivých okresů. **Okresní úřady rovněž kontrolovaly rozhodnutí obcí a činnost orgánů obcí v přenesené působnosti**. Takto vytvořený systém měl být dočasný. Do dvou let měly být ustaveny vyšší stupně územní samosprávy, které měly okresní úřady nahradit. Proběhla řada diskusí a politických střetů, zda má dojít k obnově krajského uspořádání nebo zemského uspořádání. Vláda premiéra Pitharta předložila několik variant, přičemž největší podporu měla varianta zemská. V letech 1991 a 1992 byly připraveny zákony, kterými měla být odstartována další etapa decentralizace státní správy. V důsledku

<sup>33</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 74

<sup>34</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 141

vyostření česko-slovenských vztahů a následnému rozdělení federace tyto zákony nakonec schváleny nebyly.<sup>35</sup>

Lze shrnout, že **reforma veřejné správy v letech 1990 – 1993 je spojována zejména s obnovením obecní samosprávy.** Uspořádání státu na vyšší územně samosprávné celky se však v tomto období vyřešit nepodařilo. Absence regionální samosprávy měla za následek, že veřejná správa byla stále ve velké míře centralizovaná. Nebylo možné uplatňovat regionální politiku, tak jak je uplatňována v zemích EU. Na tento nedostatek poukazovala i Evropská komise. Aby mohly ústřední správní úřady zajistit výkon v územních obvodech, vznikalo mnoho dekoncentrovaných orgánů, či detašovaných pracovišť. Reforma veřejné správy se týkala zejména organizačně-právních změn. Efektivitu, modernizaci a hospodárnost veřejné správy reformy v polistopadovém vývoji nepřinesly. Přestože reforma veřejné správy v polistopadovém vývoji měla své nedostatky, je nutné připomenout, že došlo k několika zásadním pozitivním změnám. Mezi nejdůležitější samozřejmě patří **zavedení demokraticky zvolených zastupitelských orgánů, obnovení územní samosprávy na úrovni obcí a přizpůsobení státní správy podmínkám tržního hospodářství.**

1. ledna 1993 vznikla „Česká republika, která je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“<sup>36</sup> Ústavou České republiky v čl. 8 a v hlavě VII. je garantováno právo na samosprávu. Mimo deklarované samosprávy obcí, bylo součástí Ústavy ustanovení o vyšších územně samosprávných celcích. Opět se vedly diskuse, zda vyššími územně samosprávnými celky budou země, nebo kraje. Důležitost reformy veřejné správy jako podmínka úspěšné ekonomické transformace měla ve svém programovém prohlášení už první vláda samostatné ČR. Decentralizaci a reformu veřejné správy deklarovala vláda jako jeden z prvořadých úkolů, spolu s prosazením principu subsidiarity. Vládní prohlášení obsahovalo otázky týkající se profesionality úředníků, zvýšení technického a informačního vybavení veřejné správy. Problémy, úkoly, cíle reformy veřejné správy sice byly obsahem vládních prohlášení, ovšem k realizaci vládního prohlášení v této oblasti nedošlo. **V letech 1993 – 1996 žádná změna ohledně vyšších samosprávných celků nenastala.**<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 78

<sup>36</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>37</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 19

K jistému posunu došlo až v roce 1997 v důsledku přípravy na vstup České republiky do Evropské unie. Evropská komise ve svém stanovisku z července 1997 k žádosti ČR o vstup do EU kritizovala současný stav veřejné správy v ČR. Ve většině členských států EU převládaly decentralizační procesy, a to zvláště poté, co vešla v platnost Maastrichtská smlouva, kdy byla role místních a regionálních samospráv v Evropské unii zvláště zdůrazňována.<sup>38</sup> Evropská komise poukázala na zaostávání reformy veřejné správy v ČR v porovnání s ostatními státy. Evropská komise nadále kritizovala nedostatek kvalifikovaných odborníků, poukázala na nutnost modernizace veřejné správy v ČR. Faktem je, že důležitost reformy a modernizace veřejné správy byla do této doby podceňována a neustále odsouvána. Jednak zde nebyl dostatek politické vůle. ODS ve svém programu prosazovala princip levného státu s co nejmenší byrokratickou zátěží. Unitární a centralizovaný stát umožňuje efektivnější a jednodušší řízení z centra. To byl jeden z důvodů, proč ODS vytvoření krajských samospráv dlouho odmítala. Hlavním důvodem byl fakt, že většina dosavadních předkládaných návrhů postrádala koncepční pojetí reformy veřejné správy jako celku. Týkalo se to zejména přesunu kompetencí na samosprávu, aniž by bylo dořešeno jejich financování. Nicméně v důsledku ekonomické krize v roce 1997, kdy došlo k politickému oslabení ODS, ale zejména z důvodu tlaku z Evropské unie, byl v roce 1997 přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tímto zákonem se staly vyššími územně samosprávnými celky kraje a byla tak odstartována **druhá reforma veřejné správy v České republice**. O počtu krajů se vedly intenzivní diskuse. Jednou z variant bylo převzít počty krajů z roku 1960, kdy bylo 7 krajů plus Praha. Tato varianta se jevila jako finančně výhodná. Nicméně proti této variantě hovořil fakt, že tento počet krajů vznikl v roce 1960 jako produkt centralizace, kdy došlo ke sloučení 14 krajů. Některá původní krajská města by touto variantou byla samozřejmě znevýhodněna. Další varianta proto respektovala geografický význam měst a navazovala na krajské uspořádání z roku 1949, kdy bylo 14 krajů. Zákonem č. 347/1997 Sb. bylo vymezeno území krajů. Součástí tohoto zákona byla i novela čl. 99 a čl. 103 Ústavy, kde jsou za **vyšší územně samosprávné celky považovány kraje. Účinnost tohoto zákona byla stanovena na 1. leden 2000.**<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 157

<sup>39</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str.84



## 4. Reforma veřejné správy započatá v roce 2000

Koncepce reformy veřejné správy byla započata už v roce 1998. Po ekonomické a politické krizi, která v roce 1997 měla za následek pád vlády, pověřil prezident Václav Havel Josefa Tošovského sestavením úřednické vlády. Přestože funkční období úřednické vlády trvalo necelý půlrok, podepsala Tošovského vláda za Českou republiku **Evropskou chartu místní samosprávy**, čímž se naše země zavázala respektovat chartu v následné přípravě reformy veřejné správy. **Realizace reformy veřejné správy spolu s ustavením krajů byla započata a byla rozdělena do tří etap.** V první etapě reformy veřejné správy měla **vzniknout funkční krajská samospráva**, které měla zároveň v krajích sjednotit výkon státní správy. **Zřízením krajské samosprávy měl být uplatněn princip decentralizace a dekoncentrace a princip subsidiarity.**<sup>40</sup> Druhá etapa zahrnovala především zrušení okresních úřadů. Pravomocí okresních úřadů měly být převedeny na kraje a na obce s rozšířenou působností, které měly za úkol výkon státní správy, a to i pro obce, které se nacházejí v jejím správním obvodu. Ve třetí etapě měla být reforma veřejné správy zaměřena především na modernizaci, profesionalitu, efektivnost ústředních státních orgánů.

### 4.1 První etapa reformy veřejné správy

Po mimořádných volbách v roce 1998 a nástupu menšinové vlády sociální demokracie byla stanovena definitivní koncepce reformy veřejné správy. Reforma veřejné správy byla jednou z priorit v programovém prohlášení vlády. Důvodem bylo především dlouhodobé odkládání komplexní reformy veřejné správy, ale především příprava vstupu České republiky do Evropské unie, kdy Česká republika čelila kritice Evropské komise právě z důvodů absence krajské samosprávy. Připravit realizaci reformy veřejné správy mělo ministerstvo vnitra v čele s ministrem Stanislavem Grossem. Úředníci ministerstva volili mezi dvěma modely veřejné správy. Oddělený model veřejné správy spočíval v tom, že by na krajské úrovni vznikaly oddělené státní a samosprávné úřady, které by měly různé kompetence. Oproti tomu smíšený model veřejné správy představoval zřízení nových samosprávných orgánů, které by

---

<sup>40</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 84

vykonávaly rovněž státní správu v přenesené působnosti. Zatímco ministerstvo preferovalo variantu oddělenou, Poslanecká sněmovna v květnu 1999 zvolila model smíšený, kdy samospráva bude vykonávat i státní správu.<sup>41</sup>

**12. dubna 2000 byl přijat zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).** Tímto právním předpisem bylo vymezeno postavení krajů a jejich orgánů. Kraj jako veřejnoprávní korporace má vlastní majetek a příjmy. Hospodáří dle vlastního rozpočtu. Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje. Tento zákon stanoví i další orgány kraje, kterými jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. V § 2 zákona o krajích je pak vymezena samostatná a přenesená působnost.

Mezi další právní předpisy, které se týkají koncepce územní samosprávy patří zejména zákony:

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určený výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

První volby do krajských zastupitelstev se konaly 12. listopadu 2000 podle zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. První ustavující zastupitelstva krajů proběhla v prosinci 2000, kde byli zvoleni hejtmani a rady jednotlivých krajů. Současně byla zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) upravena působnost obcí a hlavního města Prahy zákonem č. 131/2000, Sb. o hlavním městě Praze.

**Základním orgánem kraje je zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman a jeho náměstci a krajský úřad.** Zastupitelstvo kraje je voleno občany jednou za čtyři roky a má tak přímou demokratickou legitimitu. Hlavním orgánem kraje je zastupitelstvo

---

<sup>41</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 85

především v oblasti samosprávy.<sup>42</sup> Členové zastupitelstva nesmějí být jmenovanými úředníky státní správy, krajského úřadu ani obecního úřadu, ale mohou být členy dalších zastupitelských orgánů. Mnohdy tak členové krajského zastupitelstva jsou i členy obecního zastupitelstva. Krajskými zastupiteli mohou být i poslanci a senátoři. Zastupitelstvo musí ze zákona vytvořit finanční výbor, kontrolní výbor, výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost. Výbor pro národnostní menšiny musí být zřízen v kraji, kde žije víc jak 5% občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti.

Rada kraje je složena z hejtmana, náměstků hejtmana a dalších členů rady. Radu kraje volí zastupitelstvo. Rada kraje připravuje a předkládá návrhy zastupitelstvu. Hejtman zastupuje kraj navenek. Hejtmana i náměstky hejtmana volí zastupitelé ze svých řad. Běžný chod kraje po stránce administrativní i organizační zajišťuje krajský úřad, v jehož čele stojí ředitel krajského úřadu, kterého jmenuje hejtman se souhlasem ministra vnitra. Ředitel krajského úřadu nesmí být členem žádné politické strany, nesmí být krajským zastupitelem, poslancem ani senátorem. Mimo činnost týkající se chodu krajského úřadu, **poskytuje krajský úřad obcím odbornou a metodickou pomoc**. Má i **kontrolní pravomoc**, a to směrem k výkonu přenesené působnosti obcí. Krajský úřad je členěn na odbory a oddělení, které vykonávají jak samostatnou, tak i přenesenou působnost.

K největšímu přesunu kompetencí ze státu na kraj došlo zejména v těchto oblastech:

**Školství** – kraje jsou zřizovateli gymnázií, středních škol, učilišť a dětských domovů. V rámci první etapy reformy bylo na kraje převedeno 2399 subjektů. Kraje vůči těmto školám vyvíjí i kontrolní činnost. V kompetenci kraje je i slučování, rušení škol a jmenování a odvolávání ředitelů škol.

**Kultura** – spolu s Národním památkovým ústavem se kraj stará o národní kulturní památky. Poskytuje finanční příspěvky na obnovu a regeneraci kulturních památek.

**Sociální zabezpečení** – kraj má na starosti ústavu sociální péče a některé domovy důchodců. V těchto domovech a zařízeních má kraj pravomoc rozhodovat o umístění, přemísťování, ukončení pobytu. V rámci svých grantových programů pomáhají kraje s integrací postižených spoluobčanů do běžného života.

**Zdravotnictví** – stát postupně převedl na kraje s výjimkou fakultních, vojenských a soukromých všechny nemocnice. Některé kraje přeměnily nemocnice na akciové společnosti, čímž docílily jejich oddlužení. Tento převod umožní i lepší kontrolu

---

<sup>42</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 171

hospodaření těchto nemocnic. Kraje jsou také zřizovateli záchytných protialkoholních stanic.

**Doprava** – do vlastnictví kraje přešly silnice druhé a třetí třídy. S vlastnictvím těchto komunikací je spojena jejich oprava, případně budování nových komunikací. Kraj má na starosti i dopravní obslužnost v kraji, může například zasahovat do přípravy železničních jízdních řádů.

**Životní prostředí** – kraj má na starosti celkovou koncepci odpadového hospodářství, zpracovává strategii ochrany přírody. Důležitou úlohu mají kraje při řešení krizových situací, jakými byly například povodně.

Jednou z nejvýznamnějších pravomocí, kterou kraj disponuje, je **zákonodárná iniciativa**, kdy zastupitelstvo jako celek může podávat návrhy zákonů. Sněmovna se musí těmito návrhy zabývat. Kraj má pravomoc k vydávání vlastních právních předpisů, kterými jsou obecně závazné vyhlášky a nařízení. Obecně závazné vyhlášky schvaluje a vydává zastupitelstvo kraje. Nařízení vydává rada kraje jen na základě zmocnění Parlamentem. Od roku 2001 do roku 2006 vydal Jihočeský kraj 9 obecně závazných vyhlášek a 25 nařízení, čímž si mezi ostatními kraji ve vydávání vlastních právních předpisů zajistil jisté prvenství.

Finanční prostředky k provádění předpisů a pravomocí získávají prostřednictvím státních dotací. V rámci rozpočtového určení daní stát přerozdělí výnosy z daní mezi jednotlivé kraje. Rozhodující je velikost kraje, dále například náročnost převedených zařízení ze státu na kraj. Od samého počátku zřízení krajů probíhá v otázce financování mezi státem a kraji spor. Stát chce dávat co nejméně, kraje chtějí získat co nejvíce. U většiny peněz získaných od státu je předem stanoveno, na které výdeje jsou určeny, například platy do školství, zdravotnictví atd. Na investiční akce tak krajům mnoho finančních prostředků nezbyvá.<sup>43</sup>

**Ustavením krajů, včetně přesunu kompetencí ze státu na kraj, došlo k posílení demokratičnosti veřejné správy.** Byl tak vytvořen mezičlánek mezi samosprávou obecní a ústřední státní správou. První etapa reformy veřejné správy byla dokončena.

---

<sup>43</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str.199-202  
Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)

## 4.2 Druhá etapa reformy veřejné správy

Druhá etapa reformy veřejné správy je spojena s **ukončením činnosti okresních úřadů**. Jedná se o pokračující proces decentralizace tentokrát na okresní úrovni.<sup>44</sup> Díky tradici okresních úřadů, které byly zřízeny v polovině 19. století, byly okresní úřady funkčním a efektivním prvkem veřejné správy. Pracovníci okresních úřadů byli pravidelně školeni, a tak dokázali zvládnout nárůst státní administrativy. Lze tedy konstatovat, že personální zajištěnost okresních úřadů byla na dobré úrovni. Tím, že Sněmovna zvolila smíšený model veřejné správy, tak i **na okresní úrovni státní správu převzaly orgány samosprávy**. Poté, co v roce 1960 došlo ke slučování okresů a počet okresů byl zredukován, řada měst tak ztratila status okresního města, což v řadě případů bylo považováno za jakousi křivdu a nespravedlnost. Přesun kompetencí ze zrušených okresních úřadů na samosprávy těchto měst bylo chápáno jako částečná náprava z 60. let. Byla to především přirozená spádovost těchto měst a snaha o přiblížení správy občanovi, že byla realizována **koncepte kategorizace obcí**. Díky této koncepci tak vznikly obce s rozšířenou působností – obce třetího typu, které byly pověřeny výkonem státní správy. Tuto činnost vykonávají obce s rozšířenou působností i pro obce, které se nacházejí v jejím správním obvodu. Původní návrh Ministerstva vnitra hovořil o 192 obcích, které by byly pověřeny státní správou. Obce si od statusu obce třetího typu slibovaly zvýšení prestiže svého města, zvýšení zaměstnanosti a především nápravu „křivd“ z roku 1960. Vzhledem k tomu, že celou koncepci předkládala menšinová vláda, docházelo ze stran poslanců k zásahům do původního návrhu. Během projednávání tohoto návrhu se počet obcí s rozšířenou působností zvýšil na 194. Ještě větší nárůst obcí ovšem nastal po projednávání návrhu v Senátu. Senátoři, kteří v mnoha případech vzešli právě z komunální politiky, prosazovali zájmy právě komunálních politiků. Nakonec bylo zřízeno **205 obcí s rozšířenou působností**.<sup>45</sup> - viz obrázek (mapa) a tabulka č. 1

---

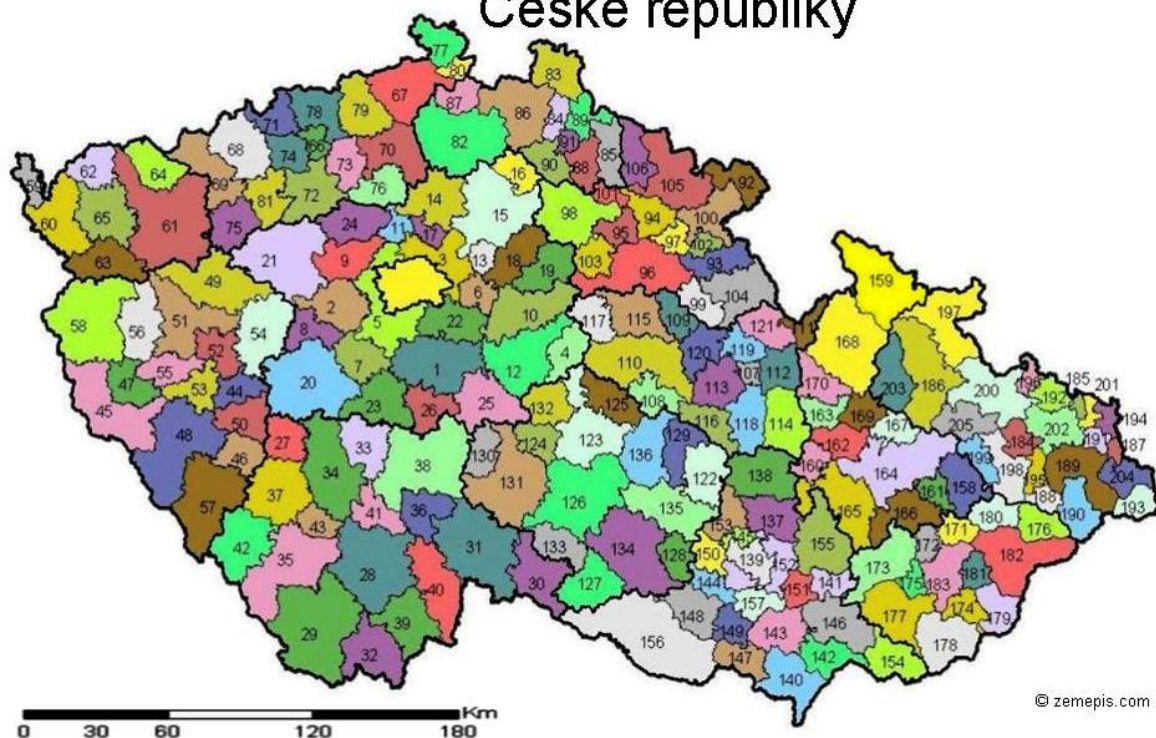
<sup>44</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 21

<sup>45</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 87-90

Obrázek – mapa obcí s rozšířenou působností

1

## Obce s rozšířenou působností České republiky



1	Benešov	2	Beroun	3	Brandýs n.Labem-St.Boleslav
4	Čáslav	5	Černošice	6	Český Brod
7	Dobříš	8	Hořovice	9	Kladno
10	Kolín	11	Kralupy nad Vltavou	12	Kutná Hora
13	Lysá nad Labem	14	Mělník	15	Mladá Boleslav
16	Mnichovo Hradiště	17	Neratovice	18	Nymburk
19	Poděbrady	20	Příbram	21	Rakovník
22	Říčany	23	Sedlčany	24	Slaný
25	Vlašim	26	Votice	27	Blatná
28	České Budějovice	29	Český Krumlov	30	Dačice
31	Jindřichův Hradec	32	Kaplice	33	Milevsko
34	Písek	35	Prachatice	36	Soběslav
37	Strakonice	38	Tábor	39	Trhové Sviny
40	Třeboň	41	Týn nad Vltavou	42	Vimperk
43	Vodňany	44	Bílovice	45	Domažlice
46	Horažďovice	47	Horšovský Týn	48	Klatovy
49	Kralovice	50	Nepomuk	51	Nýřany
52	Pízeň	53	Přeštice	54	Rokycany
55	Stod	56	Stříbro	57	Sušice
58	Tachov	59	Aš	60	Cheb
61	Karlovy Vary	62	Kraslice	63	Mariánské Lázně
64	Ostrov	65	Sokolov	66	Bílina
67	Děčín	68	Chomutov	69	Kadaň
70	Litoměřice	71	Litvínov	72	Louny
73	Lovosice	74	Most	75	Podbořany
76	Roudnice nad Labem	77	Rumburk	78	Teplice
79	Ústí nad Labem	80	Varnsdorf	81	Žatec
82	Česká Lípa	83	Frýdlant	84	Jablonec nad Nisou
85	Jilemnice	86	Liberec	87	Nový Bor
88	Semily	89	Tanvald	90	Turnov

91	Železný Brod	92	Broumov	93	Dobruška
94	Dvůr Králové nad Labem	95	Hořice	96	Hradec Králové
97	Jaroměř	98	Jičín	99	Kostelec nad Orlicí
100	Náchod	101	Nová Paka	102	Nové Město nad Metují
103	Nový Bydžov	104	Rychnov nad Kněžnou	105	Trutnov
106	Vrchlabí	107	Česká Třebová	108	Hlinsko
109	Holice	110	Chrudim	111	Králíky
112	Lanškroun	113	Litomyšl	114	Moravská Třebová
115	Pardubice	116	Polička	117	Přelouč
118	Svitavy	119	Ústí nad Orlicí	120	Vysoké Mýto
121	Žamberk	122	Bystřice nad Pernštejnem	123	Havlíčkův Brod
124	Humpolec	125	Chotěboř	126	Jihlava
127	Moravské Budějovice	128	Náměšť nad Oslavou	129	Nové Město na Moravě
130	Pacov	131	Pelhřimov	132	Světlá nad Sázavou
133	Telč	134	Třebíč	135	Velké Meziříčí
136	Žďár nad Sázavou	137	Blansko	138	Boskovice
139	Brno	140	Břeclav	141	Bučovice
142	Hodonín	143	Hustopeče	144	Ivančice
145	Kuřim	146	Kyjov	147	Mikulov
148	Moravský Krumlov	149	Pohořelice	150	Rosice
151	Slavkov u Brna	152	Šlapanice	153	Tišnov
154	Veselí nad Moravou	155	Vyškov	156	Znojmo
157	Židlochovice	158	Hranice	159	Jeseník
160	Konice	161	Lipník nad Bečvou	162	Litovel
163	Mohelnice	164	Olomouc	165	Prostějov
166	Přerov	167	Šternberk	168	Šumperk
169	Uničiv	170	Zábřeh	171	Bystřice pod Hostýnem
172	Holešov	173	Kroměříž	174	Luhačovice
175	Otrokovice	176	Rožnov pod Radhoštěm	177	Uherské Hradiště
178	Uherský Brod	179	Valašské Klobouky	180	Valašské Meziříčí
181	Vizovice	182	Vsetín	183	Zlín
184	Bílovec	185	Bohumín	186	Bruntál
187	Český Těšín	188	Frenštát pod Radhoštěm	189	Frýdek-Místek
190	Frýdlant nad Ostravicí	191	Havířov	192	Hlučín
193	Jablunkov	194	Karviná	195	Kopřivnice
196	Kravaře	197	Krnov	198	Nový Jičín
199	Odry	200	Opava	201	Orlová
202	Ostrava	203	Rýmařov	204	Třinec
205	Vítkov				

46

Aby mohla být druhá etapa reformy veřejné správy realizována a dokončena, bylo nutné přijmout řadu právních předpisů, které jasně definují přenos kompetencí. Mezi nejdůležitější zákony patří:

Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých

<sup>46</sup>Obce s rozšířenou působností ČR. Geografický portál. [cit. 27. března 2011]. Dostupný na: <http://www.zemepis.com/orpcr.php>

věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

**Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností**

**Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů**

**Činnost okresních úřadů byla výše zmíněným zákonem č. 320/2002 Sb., k 31. prosinci 2002 ukončena a k 1. lednu 2003 přešla většina agendy na obce s rozšířenou působností.** Tímto datem tedy byly ustaveny tři kategorie obcí, které byly rozděleny právě podle rozsahu přeneseného výkonu státní správy. Jedná se o obce I., II. a III. stupně.<sup>47</sup>

**Obce I. stupně – nerozšířené obecní úřady,** vykonávají přenesenou působnost pouze na území vlastní obce. Přenesenou působnost nemusí vždy vykonávat úřad, ale v některých případech bývá svěřena dalším orgánům obce – komisím, nebo starostovi. Starosta například vyhlašuje volební okrsky, svolává okrskové volební komise atd.

**Obce II. stupně, tzv. pověřené obecní úřady** jsou vyjmenovány v příloze č. 1 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a rozšířenou působností. „Pověřené obecní úřady působí jako orgány územního plánování.“<sup>48</sup> Na těchto pověřených úřadech je zřízen stavební odbor, matriční úřad, sociální odbor. Přenesenou působnost vykonávají ve větším rozsahu než obce I. stupně. Státní správu vykonávají i pro obce, které spadají do správního obvodu pověřeného obecního úřadu.

**Na obce III. stupně, obce s rozšířenou působností,** byla přenesena největší část výkonu státní správy. Na těchto městských úřadech jsou zřízeny odbory, které vykonávají státní agendu např. řidičské průkazy, občanské průkazy, cestovní pasy, živnostenská oprávnění, sociální dávky atd.

---

<sup>47</sup> *Reforma veřejné správy.* Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 21

<sup>48</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 143



Stejně jako v případě krajů, tak výkon státní správy v přenesené působnosti je hrazen z dotací od státu. Skutečnost je ovšem taková, že **stát zdaleka nepokrývá všechny náklady na výkon přenesené působnosti**. Odhadem zůstává nepokryto 5-15% výdajů. Obcím tak nezbyvá nic jiného, než výkon státní správy „dotovat“ ze svých rozpočtů. Na uspokojování potřeb občanů v rámci samostatné působnosti, tak zbývá méně finančních prostředků.<sup>49</sup> Tato etapa reformy má řadu nedostatků, na které se pokusím poukázat v závěru své práce.

### **4.3 Třetí etapa reformy veřejné správy**

Třetí fáze reformy veřejné správy je spojená s **modernizací a racionalizací veřejné správy**. Cílem bylo především zefektivnění, racionalizace a koordinace činnosti ústřední státní správy s využitím moderních technologií, manažerského přístupu řízení a celkové zvýšení kvality veřejné správy. Otázkami modernizace ústředních správních úřadů se zabývala vláda už v roce 2001, ale konkrétní kroky byly učiněny až později. Součástí programového prohlášení vlády z roku 2002 bylo i zahájení modernizace ústřední státní správy. Česká republika se zapojila do projektu Phare 2000 „*Modernizace ústřední státní správy*“. Cílem projektu je zvýšení efektivnosti a výkonnosti ústřední státní správy v České republice a tím i zvýšení správních kapacit veřejné správy jako celku, tak aby veřejná správa byla schopná aplikovat právo Evropských společenství. Twiningový projekt by měl přispět ke splnění tohoto cíle prostřednictvím: podpory zlepšení organizace a struktury ústřední státní správy, podpory vytváření institucionálních mechanismů řízení lidských zdrojů v ústřední státní správě, podpory rozvoje strategických přístupů pro zavádění informačních technologií a řízení informací v rámci veřejné správy.

Obsahem projektu je: Efektivní řízení v ústřední státní správě, řízení lidských zdrojů a vytvoření jednotného systému řízení a vzdělávání zaměstnanců ústřední státní správy a užívání informačních technologií jako prostředku ke zlepšení efektivnosti ústřední státní správy.<sup>50</sup>

Dalším dokumentem, který se zabýval modernizací ústřední státní správy, je v březnu 2004 vládou schválený strategický dokument „*Postup a hlavní směry modernizace ústřední státní správy v letech 2005 - 2010*“. Tímto dokumentem byly schváleny cíle

---

<sup>49</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 90-92

Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 133

<sup>50</sup> *Koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačnímu uspořádání správních úřad*. Ministerstvo vnitra ČR, Archiv červen 2008. [cit. 2. února 2011]. Dostupný na: [http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/moderniz/spr\\_urad.html](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/moderniz/spr_urad.html)

realizace reformy ústřední státní správy. V rámci uvedeného postupu reformy vláda schválila tuto vizi: „pružná a lépe fungující ústřední státní správa, lépe reagující na průřezové a globální problémy“. Vláda schválením materiálu upřesní a stanoví další postup reformy v nadcházejícím období. Upřesní úkoly v celém spektru celkem pěti stanovených směrech reformy: racionalizace procesů, zlepšování řízení, zvyšování kvality, řízení lidských zdrojů ve správních úřadech a racionalizace financování ústřední státní správy.<sup>51</sup>

Přes výše uvedené přijaté dokumenty tato fáze reformy veřejné správy spojená s modernizací a racionalizací ústřední státní správy stále není dokončena.

#### ***4.4 Reforma dle principu decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity***

Všechny reformy veřejné správy, kterými prošla naše země po pádu komunismu se nesly právě v duchu těchto principů. Decentralizací rozumíme přenesení pravomocí z centra na místní úroveň. Dekoncentrací lze popsat jako rozdělení správních orgánů či úřadů v rámci jednoho organizačního systému. Subsidiarita znamená delegování rozhodovacích kompetencí na nejnižší možnou úroveň, která je schopná tuto rozhodovací činnost vykonávat. V následujících řádkách se pokusím shrnout, které fáze a etapy reformy veřejné správy principy decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity skutečně naplnily.

Do roku 1989 byla veřejná správa silně centralizovaná, proto byla decentralizace spolu s demokratizací nejdůležitějším cílem reformátorů. Obnovená samospráva, která navázala na dlouholetou tradici, která na našem území fungovala v podstatě od roku 1849 až do roku 1938, znamenala důležitý posun právě ve směru decentralizace a uplatnění principu subsidiarity. Tím, že obce vykonávaly i přenesenou působnost, byl naplněn i princip dekoncentrace. Zatímco na úrovni obcí výše uvedené principy uplatňovány byly, tak na vyšších úrovních tyto principy realizovány příliš nebyly, a to zejména z důvodů neexistující prostorové decentralizace. V letech 1990 – 1993 bylo zachováno územně správní členění z roku 1960, kdy orgány okresních úřadů vykonávaly pouze státní správu. **Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady a část kompetencí byla přenesena na okresní úřady, čímž došlo pouze k dekoncentraci.** Tím, že některé kompetence krajských

---

<sup>51</sup> *Návrh dalšího postupu realizace reformy a modernizace ústřední státní správy v letech 2005 – 2010.* Úřad vlády ČR. [cit. 2. února 2011]. Dostupný na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=7505>

národních výborů byly přeneseny na ústřední správní úřady, došlo naopak ke koncentraci a prostorové centralizaci. Ačkoli původní reformátoři počítali s tím, že okresní úřady budou existovat maximálně dva roky a poté budou nahrazeny krajskou nebo zemskou samosprávou, skutečnost byla taková, že do roku 1992 otázka vyšších územně samosprávných celků vyřešena nebyla, stejně jako se nepodařilo vyřešit a uspořádat česko-slovenské vztahy. Díky obnovení samosprávy tak **měla první reforma z let 1990 -1993 decentralizační charakter**. Na vyšších úrovních ovšem k decentralizaci nedošlo. Omezený byl rovněž i princip subsidiarity. Problémy přesahující obecní úroveň nemohly být řešeny na úrovni regionální, protože ta neexistovala. Ústřední správní úřady tak zřizovaly detašovaná pracoviště, která fungují i v současné době. K zásadní změně nedošlo až do roku 1997. Absence vyšší samosprávy měla negativní důsledky i v souvislosti s naším vstupem do EU, kde decentralizační procesy už probíhaly.

**Přijetím ústavního zákona č. 147/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a následném zřízení krajů byl decentralizační a dekoncentrační princip značně posílen.** V organizaci krajů, v otázkách týkajících se regionálního rozvoje a v otázkách školství, byl uplatněn princip decentralizace. Stejně tak následné **zrušení okresních úřadů a přesun kompetencí na obce s rozšířenou působností, na kraje nebo na jiné státní orgány, mělo dekoncentrační a decentralizační charakter.**<sup>52</sup>

„Zatímco výkon územní samosprávy náležící do **samostatné působnosti** je výrazem **decentralizace** veřejné správy, plnění agend v rámci **přenesené působnosti** znamená pouze **dekoncentraci** státní správy.“<sup>53</sup> Tím, že obce v rámci přenesené působnosti vykonávají státní správu a ta je tím pádem blíže občanovi, může být lépe **uplatňován i princip subsidiarity**.

Lze tedy konstatovat, že dle výše uvedených skutečností provedené **reformy veřejné správy postupně vedly k decentralizaci, dekoncentraci i uplatnění principu subsidiarity**. Díky smíšenému modelu veřejné správy a uplatnění dekoncentračního principu, však dochází k velkému nárůstu přenesené působnosti, což vyvolává otázku: „zda přenesená působnost nebyla v některých případech

---

<sup>52</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 19-22

<sup>53</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 172

uplatněna i tam, kde by byla možná věcná decentralizace, nebo naopak, kde by bylo funkční zachování kompetence orgánů státu.“<sup>54</sup>

Podle mého názoru byl na obce s rozšířenou působností přenesen výkon státní správy, i v oblastech, kde by bylo možná lepší ponechat agendu státním orgánům. Například složitý sociální systém. Máme zde Okresní správy sociálního zabezpečení, Úřady práce a sociální odbory na Městských úřadech. Jedná se o komplikovaný systém, kdy byl sice uplatněn princip subsidiarity, ovšem na úkor efektivity.

---

<sup>54</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 22

## 5. Postavení obcí

V předešlých kapitolách jsem se věnovala reformám veřejné správy, které měly na současné postavení obcí podstatný vliv. Následující kapitoly budou zaměřeny právě na obce, orgány obcí, financování obcí, na působnost obcí, a to jak na samostatnou, tak i na působnost přenesenou.

Člověk je tvor společenský - „zóon politikon“. Už Aristoteles vycházel z toho, že člověk je tvor žijící v obci. Podle Aristotela není obec – „polis“ sdružením lidí, ale naopak člověk je částí obce. Člověk je tvor společenský tedy už svou podstatou.

Pojem obec v sobě nezahrnuje jen vesnici nebo město, s pojmem obec se setkáváme i ve spojení: akademická obec, obec sokolská atd. V následujících řádkách se samozřejmě budu zabývat obcí jako základním územním celkem, který je vymezen hranicí území obce, ve kterém žijí lidé – občané obce, kteří žijí ve společenských vztazích. Jednotlivci obce, kteří usilující o mocenské postavení v obci a chtějí se podílet na řízení obce, se ve volbách ucházejí o důvěru občanů obce. V obci tak existují politická uskupení, která spolu před volbami soutěží a po volbách komunikují. **Obec má tak rozměr teritoriální, který je vymezen územím obce, osobní, který představují občané obce a jejich identita k dané obci, ale i rozměr politický, který je spojen s politickým životem v obci.**<sup>55</sup>

**Postavení obce** je zakotveno v Ústavě ČR, v zákonech i v normách mezinárodního práva. Poté, co bylo v 90. letech obecní zřízení na principech samosprávy obnoveno, se staly obce veřejnoprávními korporacemi a mohou tak vystupovat a rozhodovat zcela samostatně. **Obce mají vlastní autonomii a právní subjektivitu**, která umožňuje vstupovat do právních vztahů. Podle velikosti dělíme obce na statutární města, města, obce (vesnice) a od roku 2006 též na městyse. Titul městys se více jak padesát let nepoužíval. Nyní tento titul může udělit předseda Poslanecké sněmovny na žádost obce. Městys je jakýmsi maloměstem, který svou velikostí nedosahuje velikosti města, ale zároveň přesahuje velikost vesnice. Statutární města jsou taxativně vymezena v zákoně o obcích. Statutární města mohou svá území členit na městské obvody, které mají vlastní samosprávu. „Statutární města si vytvářejí vlastní systém decentralizace, který odpovídá obecné definici

---

<sup>55</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 116

decentralizace jako přenesení politické moci z centra na nižší úrovně vládnutí.<sup>56</sup> V současné době, kdy vzrostl počet statutárních měst, se spíš jedná o prestižní záležitost. Městem je obec, která má víc jak 3 000 obyvatel, nebo má tento titul daný historicky. Má-li obec pod 3 000 obyvatel a není městem ani městysem jedná se o obec bez titulu.<sup>57</sup> Velikost obce ani titul obce nemá žádný vliv na samosprávné postavení obce. **V samosprávě i v ustavení orgánů a ve své autonomii jsou si města, městyse i obce rovný.**

Dříve než se budu zabývat samostatnou a přenesenou působností obcí, je nutné popsat orgány obce. Jejich ustavení, fungování a pravomoce.

### **5.1 Zastupitelstvo obce**

Nejvyšším samosprávným orgánem obce je zastupitelstvo obce. Legitimita zastupitelstva je odvozena hlasy od voličů. Mezi **nejdůležitější pravomoce zastupitelstva patří**: vydávání obecně závazných vyhlášek, vyhlášení místního referenda, schvalování rozpočtu obce, schvalování investic, schvalování územního plánu a plánu rozvoje, zřizování městské policie, poskytování dotací, grantů a darů z obecních prostředků, zřizování příspěvkových organizací, obecně prospěšných společností, kapitálových společností a dalších organizačních složek obce. Zastupitelstvo rovněž určuje velikost zastupitelstva. Zastupitelé ze svého středu volí starostu a radní.<sup>58</sup>

### **5.2 Rada obce**

Druhým samosprávným orgánem je rada obce. Jedná se o kolektivní orgán, který zpravidla tvoří koaliční partneři, kteří spolu uzavřeli koaliční dohodu. Rada je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti. Zásadní rozhodnutí musí však být schválena zastupitelstvem. Radu lze během funkčního období kdykoli odvolat nebo obměňovat. Mandát radního je vázán na mandát zastupitele. Skončí-li mandát zastupitele, končí i funkce v radě. Rada může být nejméně 5 členná a nejvýše 11 členná. Dle zákona není obec povinna radu volit. Zákon pouze stanoví, že radu nelze volit v obci, která má méně než 15 zastupitelů. **K nejdůležitějším pravomocem rady patří**: vydávání nařízení obce v přenesené působnosti, výkon hospodaření dle

<sup>56</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 121

<sup>57</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 152-154

<sup>58</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str 167

schváleného rozpočtu, jmenování a odvolávání vedoucích odborů, uzavírání nájemních smluv. Rada obce rovněž připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva. Navenek obec zastupuje **starosta**, který je volen z řad zastupitelů a ze své pozice je **automaticky členem rady obce**. Za výkon své funkce je starosta odpovědný zastupitelstvu obce. Se souhlasem ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu. **Starosta rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce, které mu byly svěřeny radou obce**. Svolává a řídí zastupitelstvo obce. V době nepřítomnosti je starosta zastupován místostarostou. O počtu místostarostů rozhoduje zastupitelstvo.<sup>59</sup>

### **5.3 Výbory a komise**

Dalšími orgány obce jsou výbory zastupitelstva a komise rady. **Výbory plní funkci poradní, iniciativní a kontrolní**. Členy výboru volí a odvolávají zastupitelé, kteří rovněž určují počet členů výboru s tím, že výbor může být minimálně 3 členný. Členem výboru se může stát zastupitel i občan obce, který není zastupitelem. Bývá politickou zvyklostí, že kontrolní výbor je obsazen zastupiteli, či občany z opozice, což přispívá k demokratickému fungování samosprávy a je to zjevným důkazem politické kultury a vyspělosti. Zřízení finančního a kontrolního výboru je dáno zákonem. Pokud žije v obci více jak 10% občanů, kteří se hlásí k etnické menšině, musí být zřízen i výbor pro národnostní menšiny.<sup>60</sup> Zřizování dalších výborů zákon neukládá, stejně tak jako neukládá zřizovat komise rady. Jsou-li takové komise zřízeny, často jsou obsazovány zástupci zájmových skupin, jako například sportovní komise, kulturní komise atd. **Úkolem těchto komisí bývá zpravidla předkládání návrhů a podnětů**. Funkční období komisí jako i výborů je spjato s funkčním obdobím zastupitelstva.

Na základě zákona jsou zřizovány zvláštní orgány obce, které jsou obvykle tvořeny odborníky z pracovišť úřadu obce včetně starosty nebo místostarosty. Jedná se například o povodňové komise, krizové štáby, přestupkové komise, komise tepelného hospodářství atd.

### **5.4 Obecní úřad**

Dalším významným orgánem obce je obecní úřad. Poté, co bylo obnoveno obecní zřízení a zákonem České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých

<sup>59</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 168

<sup>60</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 171

věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, se z budov národních výborů staly radnice, začaly fungovat i obecní úřady. Zatímco ve své samosprávě jsou si obce rovny, tak z hlediska velikosti obce rozlišujeme typy obecních úřadů na: magistráty, městské úřady a obecní úřady.

Obecní úřady dělíme též podle výkonu přenesené působnosti. Tomuto rozdělení, tzv. kategorizaci obcí jsem se již věnovala v předešlé kapitole.

**Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník a také zaměstnanci obce.** V rámci samostatné působnosti plní obecní úřad úkoly uložené zastupitelstvem či radou. Výborům a komisím pomáhá v jejich činnosti. Vykonává státní správu v rámci přenesené působnosti.

Magistrát je největším obecním úřadem, který funguje ve statutárních městech a jedná se o obce s rozšířenou působností. V čele magistrátu stojí primátor města a tajemník, který je podřízený primátorovi. Magistrát je členěn na magistrátní odbory. V jednotlivých odborech se připravují jednak podklady pro jednání zastupitelstva nebo rady, zároveň se zde v přenesené působnosti přijímají rozhodnutí. V čele stojí vedoucí odboru, který je oprávněn podepisovat rozhodnutí týkající se výkonu státní správy. Odbory se mohou dále členit na oddělení, ty se dále člení na úseky. Členění se zpravidla provádí dle organizačních řádů magistrátů statutárních měst.

Městské a obecní úřady jsou co do počtu úředníků menší. V jejich čele stojí starostové. V obcích s rozšířenou působností a v obcích s pověřeným úřadem musí být zřízena funkce tajemníka. Městské úřady jsou rovněž členěny do odborů.

Tajemník obecního úřadu, městského úřadu i magistrátu je zaměstnancem úřadu. Zajišťuje výkon přenesené působnosti, pokud tento výkon nebyl svěřen radě obce nebo zvláštním orgánům obce. Mezi povinnosti tajemníka patří plnit úkoly, které mu uložil starosta, rada obce nebo zastupitelstvo obce. Tajemník nesmí být členem politické strany.

Obecní úřad je součástí obce bez vlastní právní subjektivity. Při výkonu státní správy však činí vrchnostenská rozhodnutí. Tím, že je v České republice aplikován smíšený model výkonu státní správy a samosprávy, může v praxi dojít k situaci, kdy úředník může v rámci výkonu státní správy vydat rozhodnutí, které může být v neprospěch samosprávy. Role úředníka je náročná. Po reformě veřejné správy jsou na úředníky



obecních úřadů, zvláště úřadů s rozšířenou působností, kladeny vysoké nároky, především po stránce odborné.<sup>61</sup>

Orgány obce jsou podrobně popsány v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), konkrétně v hlavě IV.

### **5.5 *Financování obcí a rozpočty obcí***

Rozpočty obcí jsou základním nástrojem pro realizaci regionální politiky, sociálního a ekonomického rozvoje obce. Prostřednictvím rozpočtu obce prosazují lokální zájmy a zájmy obyvatel obce. Samostatné hospodaření v rámci rozpočtu obce je základem finančního systému samosprávy. Rozpočty obcí jsou nedílnou součástí soustavy veřejných rozpočtů. Přestože schvalování rozpočtu zastupitelstvem obce patří do samostatné působnosti, do rozpočtové oblasti mocensky zasahuje stát prostřednictvím zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územního rozpočtu. Otázkou tak zůstává, nakolik obce svůj rozpočet sestavují skutečně samostatně, protože právě při získávání prostředků na výkon státní správy se o nezávislosti nedá hovořit. Navíc pokud obci dojdou prostředky na výkon státní správy, musí tuto agendu dotovat z vlastních prostředků.

Příjmová stránka rozpočtu obce s rozšířenou působností je naplňována různými příjmy, kterými jsou:

**A/ Daňové příjmy:** tvoří nejvyšší podíl příjmů, který zahrnuje podíl na daních vybíraných státem a podíl, který tvoří poplatky vybírané městem. Mezi daňové příjmy patří:

**Daně** - výnos daní je určen zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Obce se podílí na sdílených daních, do kterých jsou zahrnuty:

❖ **daň z příjmů fyzických osob** ze závislé činnosti (zaměstnanci): sdílená daň, která se rozděluje mezi obec a stát ze dvou hledisek:

1. z celkových výnosů této daně se oddělí 1,5%, které se přidělí obcím podle počtu pracovníků v provozovnách v dané obci. Jedná se o stimulační prvek v péči obcí o místní zaměstnanost
2. ze zbývajících částí je oddělen podíl obcí ve výši 21,4%, který se rozpočítá v poměru počtu obyvatel k počtu obyvatel státu, upraveného velikostním koeficientem obce

---

<sup>61</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 142-146

- ❖ **daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti** (podnikání): sdílená daň, která by měla motivovat obce k podpoře soukromého podnikání v obci. Z vybrané částky v místě bydliště se oddělí do rozpočtu obce 30 % výnosu daně, která je převedena do místního rozpočtu. Zbývající část se jako celostátní výnos rozdělí mezi stát a obce. Obcím připadne podíl 21,4%
- ❖ **daň z příjmů fyzických osob z kapitálových výnosů**: do této daně náleží daně z úroků, dividend, a jiných kapitálových výnosů
- ❖ **daň z příjmu právnických osob**: sdílená daň, která je rozsáhlým příjmem obce. Tato daň je přepočítávána celostátně a kopíruje vývoj ekonomiky státu s ročním zpožděním
- ❖ **daň z přidané hodnoty**: sdílená daň, která by měla stabilizovat finanční situaci obcí po změně zákona o rozpočtovém určení daní, kdy byl obcím odebrán 70% výnos daně z podnikání fyzických osob. Pomáhá obcím vyrovnávat potřebu finančních zdrojů vzhledem k výdajům. Tato daň je nejvyšším stabilním příjmem ze sdílených daní pro obec. Růst této daně souvisí s kondicí české ekonomiky a s ekonomickým růstem a tím i s růstem spotřeby
- ❖ **daň z nemovitostí**, které se nacházejí v katastrálním území obce: tato daň náleží výlučně obci, obec může výši ovlivnit schválením přepočítávaného koeficientu, který schvaluje zastupitelstvo obce (obecně závaznou vyhláškou). Daň je vybírána finančním úřadem, který ji převede obci. Po daňové reformě v roce 2007 si obec může zvolit přepočítávací koeficient (2.3.4.5), tím může zvýšit, nebo snížit příjem z této daně

#### **Poplatky:**

- správní poplatky: uhrazují část nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. Jejich výše je stanovena zákonem
- sankční poplatky: správní poplatky, které vyjadřují sankce společnosti za vliv na životní prostředí
- místní poplatky: obec může výši stanovit obecně závaznou vyhláškou. Mohou působit jako regulátor určitých činností a aktivit ve městě

**B/ Nedaňové příjmy:** vyjadřují **úplatné hospodaření s majetkem obce** v rámci rozpočtu. Jsou zde zahrnuty:

- úhrady nájemného z majetku obce od společností, které hospodaří s majetkem obce
- pronájmy pozemků firmám a soukromníkům

- nájemné od provozovatele skládky
- úhrady od pojišťoven za pojistné škody

**C/ Kapitálové příjmy:** jedná se o příjmy za zcizený majetek obce

**D/ Dotace:** základní dotace poskytuje stát na úhradu části nákladů na výkon státní správy, na provoz školních zařízení, náklady na sociální dávky. Druhou skupinou jsou účelové investiční a neinvestiční dotace poskytované v rámci různých dotačních titulů a programů. U těchto dotací je nutná žádost obce a splnění předepsaných dotačních podmínek. Třetí skupinou jsou dotace poskytovány mezinárodními organizacemi a fondy: PHARE, SAPARD, INTEREG

Dotace tvoří největší podíl příjmů obcí. Například u města Prachatice, což je obec s rozšířenou působností, „tvořily dotace v roce 2008 cca 44%.“<sup>62</sup> Jsou zde ovšem zahrnuty příspěvky ze státního rozpočtu na vyplácení sociálních dávek, která je tímto průběžnou položkou rozpočtu. Kapitálové příjmy jsou nahodilé jednorázové příjmy plynoucí z prodeje obcí, které se v budoucnu neopakují. **Nejdůležitějšími příjmy obcí jsou sdílené daně.** Ovšem tyto zásadní daňové příjmy pro obce v příštích několika letech budou nižší v důsledku celosvětové hospodářské krize, která zasáhla i Českou republiku. Hlavním nosným daňovým příjmem obcí a měst jsou nepřímé daně (DPH, daň z nemovitosti), kterých se hospodářská krize dotkla zcela nepatrně. Oproti tomu naopak na přímých daních (daň z příjmu právnických, daň z příjmu fyzických osob) byly zaznamenány výpadky v řádu několika desítek procent, což má pro obce neblahý důsledek. Aby se předešlo takovýmto daňovým výpadkům a došlo ke stabilizaci obecních, ale i státních rozpočtů, je nutné začít přemýšlet o přesměrování zdanění na nepřímé daně (DPH, spotřební daně, ale i daň z nemovitosti) na úkor daní přímých.

**Velkou část výdajů obecních rozpočtů představují alokační výdaje, které zabezpečují potřeby veřejného sektoru. Část těchto výdajů tvoří mandatorní výdaje. Jsou to výdaje, které musí obce vynaložit na služby, které musí poskytovat na základě zákona.**

Obecně se výdaje obcí člení na:

- výdaje na chod státní správy, zejména pak výdaje na sociální dávky
- výdaje na mzdy a provozní náklady obcí a obecních úřadů

<sup>62</sup> *Rozpočet za rok 2008, Závěrečný účet.* Městský úřad Prachatice. [cit. 4. února 2011] dostupný na: [http://mesto.prachatice.cz/n\\_mu\\_hosp.html](http://mesto.prachatice.cz/n_mu_hosp.html)

- investiční výdaje – nejčastěji se jedná o výstavbu budov, rekonstrukce budov, rekonstrukce komunikací atd.
- výdaje na vzhled obce, životní prostředí
- výdaje na infrastrukturu
- výdaje na příspěvkové organizace<sup>63</sup>

Výdaje obecních rozpočtů jsou rozdílné. Vždy záleží na zastupitelstvu té které obce, jaký rozpočet schválí. Rozpočet obce schvaluje zastupitelstvo na každý kalendářní rok. Na rozdíl od státního rozpočtu musejí být obecní rozpočty schváleny zpravidla jako vyrovnané. Výdajová stránka rozpočtu je tak do jisté míry ovlivněna příjmy.

**Schvalování rozpočtu a jeho naplnění patří mezi nejdůležitější pravomoci samosprávy. Je to základní pilíř samosprávného postavení obcí.**

---

<sup>63</sup> Jech, Jaromír a kol. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Vydání první. Vydal: Svaz měst a obcí České republiky, Artedit s.r.o., Praha, 2010, str. 30-40

## 6. Působnost obcí

### 6.1 Samostatná působnost obce

Obce prostřednictvím samostatné působnosti naplňují právo na samosprávu, které je garantováno Ústavou ČR. **V rámci samostatné působnosti spravují obce své záležitosti samostatně a na vlastní odpovědnost, přičemž jsou vázány právním řádem.** „Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce.“<sup>64</sup> Samostatnou působnost obcí můžeme rozdělit do několika oblastí. V oblasti ekonomické je to zejména sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření s vlastním majetkem. Do oblasti sociální můžeme zahrnout zřizování základních a mateřských škol a zdravotnických zařízení. V oblasti ekologické obec dbá o čistotu obce, zajišťuje odvoz a likvidaci odpadů. Do samostatné působnosti obce též náleží vyhlášení místního referenda, ustavování orgánů územní samosprávy, zřizování obecní policie atd. **Primárním orgánem obcí, kterému náleží výkon samostatné působnosti je zastupitelstvo.** „Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“<sup>65</sup> Prostřednictvím zastupitelstva vzešlého z demokratických voleb a samosprávných orgánů obce, kterým je rada obce a starosta obce, dochází k realizaci místní politiky. Mandát zastupitele je plně závislý na vůli občanů – voličů. Jedná se o jakousi demokratickou záruku případné vyměnitelnosti či opětovného zvolení zastupitele. Výkon mandátu, tedy konkrétní práce zastupitele, je tak v zájmu zastupitele a tím i v zájmu obce a odpovídá zájmům a představám občanů. To je podstatný rozdíl mezi výkonem státní správy na místní úrovni, kde tuto činnost, která zasahuje do práv a povinností občanů obce, vykonávají nevolení úředníci, kteří jsou odborníky, ale bez zřejmé politické odpovědnosti. Obce, respektive obecní zastupitelstva mají v rámci své **samostatné působnosti pravomoc vydávat vlastní právní předpisy, kterými jsou obecně závazné vyhlášky (OZV).** Obec je při vydávání OZV limitována zákonem. Vzhledem k tomu, že vydávání OZV spadá to samostatné působnosti obce, musí se týkat záležitostí, které jsou pouze v zájmu obce

<sup>64</sup> § 35, odst. 1, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>65</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

a občanů obce. V některých případech se vydávání OZV dostává do kolize se státní mocí. Jedná se zejména o vyhlášky, kterými se ukládá fyzickým nebo právnickým osobám určitá povinnost. Dodržování zákonnosti a ústavnosti při vydávání OZV je významnou náplní Ústavního soudu ČR, který se již několikrát k této problematice vyjadřoval. Změnu v nazírání na pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky přinesl Nález Ústavního soudu ve věci: Vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně. Ministr vnitra František Bublan jako návrhovač dospěl k závěru, že „napadené ustanovení reguluje problematiku, která je již upravena příslušnými zákony, nespadá do samostatné působnosti obce, ukládá fyzickým a právnickým osobám povinnosti bez zákonného zmocnění, čímž se dostává do rozporu s ústavním pořádkem České republiky a zákonem o obcích, a z toho důvodu je navrhl zrušit“<sup>66</sup>. Ústavní soud ve svém nálezu konstatoval, že „ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož díkce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.“<sup>67</sup> V návaznosti na toto rozhodnutí Ústavního soudu, **mohou obce vydávat OZV, které stanoví povinnosti k zabezpečení obecních záležitostí. Činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, mohou být vyhláškou zakázány.** Jedná se například o konzumaci alkoholu na veřejném prostranství, prostituci atd. Místo takového zákazu musí být jasně specifikováno. OZV se mohou týkat například i pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních akcí. V takovém případě vyhláška stanoví závazné podmínky, jejichž dodržování je nezbytné pro zajištění veřejného pořádku. OZV se mohou týkat udržování čistoty veřejných prostranství, ochrany životního prostředí atd.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> NALUS Vyhledávání rozhodnutí ÚS. Ústavní soud ČR, sp. zn. Pl.ÚS 45/06. [cit. 7. února 2011]. Dostupný na: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=1&cnt=1&typ=result>

<sup>67</sup> NALUS Vyhledávání rozhodnutí ÚS. Ústavní soud ČR, sp. zn. Pl.ÚS 45/06. [cit. 7. února 2011]. Dostupný na: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=1&cnt=1&typ=result>

<sup>68</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 93-98

Aby byl tento právní předpis platný, musí být **vyhlášený**. Zpravidla se obecně závazná vyhláška vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, a to na dobu patnácti dnů. **Účinnost** OZV nastává patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení. Práva a povinnosti, které vyhláška obsahuje, vznikají právníckým a fyzickým osobám právě dnem účinnosti.

Je celkem složité přesně určit, které činnosti jsou „ v zájmu obce a v zájmu občanů obce“. Z tohoto důvodu je rozsah samostatné působnosti upřesněn i dalšími zákony. Mezi nejdůležitější například patří:

Zákon č. 133/1985 Sb. o požární ochraně

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání

Rozsah samostatné působnosti vykonávaný samosprávou je Ústavou a zákony zaručený bez ohledu na velikost obce. Částečně však rozsah samosprávy závisí na výši rozpočtu a zejména na schopnostech zastupitelstva. Podle principů zastupitelské demokracie a prostřednictvím svého aktivního a pasivního volebního práva mohou občané ovlivňovat normy, kterými se ve své obci budou řídit. **Proti nezákonnému zásahu státu do samostatné působnosti má obec právo bránit se prostřednictvím ústavní stížnosti.** Toto právo je zaručeno Ústavou v čl. 87 odst. 1 písm. c).

## **6.2 Přenesená působnost obce**

Jak již bylo několikrát zmíněno, přenesená působnost znamená výkon státní správy přenesený státem na obce. Rozsah této působnosti je vždy určen zákony. „Výkon záležitostí řazených do přenesené působnosti má pro samosprávné celky (jejich orgány) povahu povinnosti, kterou lze uložit jen na základě zákona.“<sup>69</sup> Důvodem, proč byly některé státní agendy svěřeny obcím jako nepřímému vykonavateli státní správy, byla efektivita a zejména dostupnost veřejné správy směrem k občanovi. Přestože výkon přenesené působnosti prostřednictvím obcí není činěn státem, jedná se stále o výkon státní moci jménem státu a na odpovědnost státu. Právě z tohoto důvodu tato činnost nemůže být zahrnuta do samostatné působnosti

---

<sup>69</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 165

obcí, ale právě do působnosti přenesené. Přestože výkon samostatné působnosti je hlavní činností samosprávy, stále dochází k rozšiřování oblastí, které spadají do působnosti přenesené. Zvláště obce s rozšířenou působností tak vykonávají státní správu zejména v těchto oblastech:

- evidence obyvatel
- evidence motorových vozidel
- živnostenské oprávnění
- vydávání cestovních pasů, osobních dokladů, řidičských a technických průkazů
- výplata sociálních dávek
- sociálně – právní ochrana dětí
- péče o staré a zdravotně postižené
- ochrana kulturních památek
- ochrana životního prostředí a odpadové hospodářství
- státní správa lesů, myslivosti a rybářství

Samospráva tak nemá pouze práva, ale také povinnosti. Oproti tomu stát nemá povinnost hradit skutečné náklady, které obcím s výkonem státní správy vznikají, ale na tuto činnost stát uděluje pouze příspěvky, které však neodráží konkrétní náklady. V určitém smyslu tak výkon přenesené působnosti může znamenat jisté omezení samosprávné činnosti, a to zejména z nedostatku finančních prostředků. Navíc pověřené obce a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost i pro obce, které spadají do jejího správního obvodu. Dalo by se říct, že svým způsobem tak obce pověřené státní správou zasahují do činnosti obcí, které spadají do jejího správního obvodu. Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy umožňuje, aby v případě, že neplní-li obec svou povinnost vykonavatele státní správy, může výkon státní správy převzít obec vyšší kategorie.

**V přenesené působnosti obce vydávají nařízení obce a správní rozhodnutí.** Při vydávání nařízení jako podzákoného právního předpisu je obec vázána zákonem a právními předpisy vydanými na základě zákona. V případě správního rozhodnutí se musí řídit rovněž usnesením vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Zatímco OZV schvaluje zastupitelstvo, nařízení schvaluje a vydává rada obce. Vyhlášení a účinnost nařízení podléhá stejným pravidlům jako u OZV.

Vzhledem k tomu, že při reformě veřejné správy byl zvolen smíšený model veřejné správy, tak přes všechny problémy a nedostatky je samospráva při výkonu



přenesené působnosti efektivním prvkem veřejné správy. Prostřednictvím samosprávy je umožněn výkon státní správy na místní a regionální úrovni, aniž by se musely zřizovat další úřady státní správy. Nutno však podotknout, že přestože samospráva pokrývá značnou část státní agendy, mnohé úřady a detašovaná pracoviště stále existují.<sup>70</sup>

### **6.3 Kontrolní mechanismy**

Kontrolní činnost tvoří nedílnou součást řízení obce, která má mimo kontrolní funkce i funkci preventivní. Systém kontroly může rozdělit na interní kontrolu, která je prováděna orgány obce uvnitř obce a na kontrolu vnější, která je prováděna jinými subjekty.

#### **Interní kontrola:**

Do vnitřní kontroly lze v první řadě zahrnout kontrolu orgánů obce za strany zastupitelstva obce. **Mezi kontrolní orgány obce patří kontrolní výbor a finanční výbor.** Úkolem kontrolního výboru je kontrola plnění usnesení zastupitelstva a rady obce. Dále kontroluje zda ostatní výbory a obecní úřad dodržují právní předpisy v rámci samostatné působnosti. Náplní a úkolem finančního výboru je kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Ve větších obcích je zřizován kontrolní odbor, který je podle organizačního řádu provádí kontrolu vnitřní, periodickou, průběžnou i následnou. Kontrola bývá zaměřena jednak na činnost jednotlivých odborů, ale i na jednotlivé zaměstnance úřadu.

Do interní kontroly patří i finanční kontrola, jejíž součástí je interní audit, který zabezpečuje funkčně nezávislý útvar nebo pověřený zaměstnanec, který je řízen starostou.

V rámci pracovněprávních vztahů je do vnitřní kontroly zahrnuta i kontrola personální. Každý zaměstnanec je odpovědný za kvalitu své práce. Přesto je důležitá kontrola vedoucím pracovníkem, který kontroluje výsledky svých podřízených jednak po věcné a formální stránce, ale důležitá je i kontrola termínů vyřízení jednotlivých spisů, tak aby byly dodrženy různé lhůty, které jsou stanoveny například správním řádem. Dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, by obec musela nahradit škodu způsobenou například nedodržením lhůty pro rozhodnutí nebo nedodržení lhůty pro doručení rozhodnutí atd.

---

<sup>70</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 99-102

### **Vnější kontrola:**

Obce jsou povinny do 30. června běžného roku požádat krajský úřad, nebo externího auditora o přezkoumání hospodaření obce. V závěrečné zprávě o výsledku přezkoumávání jsou uvedeny zjištěné nedostatky, které je obec povinna odstranit. O opatřeních, která obec učinila k odstranění chyb a nedostatků, musí informovat přezkoumávající orgán. Závěrečná zpráva může být samozřejmě i bez výhrad.<sup>71</sup>

Do vnější kontroly bezesporu patří **dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti**.

Existence a působení územní samosprávy nezávisle na státu je jedním z principů a zásad právního demokratického státu. Nicméně toto právo územně samosprávných celků na samosprávu nemůže být neomezené a zcela libovolné. Ve své činnosti se obce musí řídit zákony a proto ačkoli jsou obce nezávislé, jejich činnost podléhá dozoru a kontrole.

**Dozor nad výkonem samostatné působnosti provádí Ministerstvo vnitra (MV).**

V zákoně o obcích je rozlišen dozor nad obecně závaznými vyhláškami - § 123 a dozor nad usnesením, rozhodnutím nebo jiným opatřením orgánu obce - § 124.

Pokud dojde MV k závěru, že **obecně závazná vyhláška** odporuje zákonu, vyzve obec ke zjednání nápravy. Pokud obec do 60 dnů od doručení výzvy **nápravu nezjedná**, MV rozhodnutím **účinnost OZV pozastaví** a stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. **Pokud obec v této lhůtě zjedná nápravu, MV své rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV zruší.** Je-li OZV v rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může ministerstvo pozastavit účinnost OZV i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. V případě, že **zastupitelstvo obce nezjedná nápravu** ve stanovené lhůtě nebo nepodá-li proti rozhodnutí MV rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh k **Ústavnímu soudu na zrušení OZV**. Pokud **obec podá rozklad proti rozhodnutí MV** o pozastavení účinnosti OZV, MV podá návrh Ústavnímu soudu na zrušení OZV, a to do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut.<sup>72</sup>

**Proti usnesení, rozhodnutí nebo jinému opatření orgánu obce v samostatné působnosti** zasáhne MV v případě, že je v rozporu se zákonem nebo jiným právním

---

<sup>71</sup> Jech, Jaromír a kol. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Vydání první. Vydal: Svaz měst a obcí České republiky, Artedit s.r.o., Praha, 2010, str. 137 a 138

<sup>72</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 75-78

předpisem, a to dle § 35 odst. 3 písm. b) zákona o obcích. MV vyzve obec ke zjednání nápravy. Pokud obec v zákonem stanovené lhůtě **nápravu nezjedná**, MV rozhodne o **pozastavení výkonu** usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření. Jde-li o zřejmý a závažný rozpor s lidskými právy a základními svobodami, MV pozastaví účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. **Nezjedná-li obec nápravu**, podá MV do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o pozastavení účinnosti **krajskému soudu návrh na zrušení** usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce.<sup>73</sup>

**Dozor nad přenesenou působností obce je svěřen krajským úřadům** v rámci jejich přenesené působnosti. Dle § 125 odst. 1 zákona o obcích zasáhne krajský úřad (KÚ) proti **nařízení obce** pokud je takové nařízení v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Jiným právním předpisem se rozumí zejména: nařízení vlády, právní předpisy vydané ministerstvy a jinými ústředními správními úřady. Zjistí-li KÚ takovýto rozpor, **vyzve obec ke zjednání nápravy**. Pokud obec nápravu do 60 dnů **nezjedná**, KÚ rozhodne o **pozastavení účinnosti nařízení obce**. KÚ zároveň stanoví obci přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy. Pokud obec ve stanovené lhůtě **zjedná nápravu**, KÚ své **rozhodnutí o pozastavení účinnosti zruší**. KÚ může pozastavit účinnost nařízení bez předchozí výzvy, pokud je nařízení ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami. Pokud obec ve stanovené lhůtě **nápravu pozastaveného nařízení nezjedná** - neodstraní vady vytknuté KÚ, **ředitel KÚ podá** do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu **Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce**. Návrh Ústavnímu soudu může ředitel KÚ úřadu podat až poté, co nejdříve pozastaví účinnost nařízení obce.<sup>74</sup>

Pokud jde o **usnesení, rozhodnutí a jiná opatření v přenesené působnosti**, může KÚ tento akt přímo zrušit, pokud odporuje zákonu, jinému právnímu předpisu, usnesení vlády nebo směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu, které bylo přijato při kontrole výkonu přenesené působnosti. Pokud obec po předchozí výzvě **nezjedná do 60 dnů nápravu**, KÚ toto usnesení, rozhodnutí, nebo jiné opatření orgánu obce **zruší** a o tomto zrušení informuje příslušný obecní úřad.<sup>75</sup>

Dozor nad výkonem působnosti obcí je zárukou zákonnosti a má nezastupitelnou úlohu v systému fungování územní správy. Předmětem kontroly je

<sup>73</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 176 a 177

<sup>74</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 93-101

<sup>75</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 103

mimo dodržování zákonnosti, též dodržování hospodárnosti a účelnosti ve veřejné správě.

## 7. Spolupráce obcí

Zákon o obcích dává dle § 46 možnost spolupráce mezi obcemi při výkonu samostatné působnosti. Tuto spolupráci lze uskutečnit buď na základě smlouvy, jejíž obsahem je splnění konkrétního úkolu, nebo na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí. Obce mohou dle Obchodního zákoníku zakládat i obchodní společnosti. Spolupráce může být krátkodobá i dlouhodobá. Existují různé formy sdružení obcí. Dle § 49 zákona o obcích mají obce právo být členy svazku obcí. **Důvodem členství je zejména ochrana a prosazování společných zájmů.**<sup>76</sup> Nejvýznamnějším svazkem obcí v České republice je Svaz měst a obcí České republiky. Členy tohoto svazu jsou obce, města i statutární města. Na celostátní úrovni řeší obecné problémy, a to především v oblasti legislativní tím, že předkládá připomínky k právním normám, které se týkají místní samosprávy. Svaz měst a obcí ČR je dobrovolná, nevládní, nepolitická organizace, jejíž cílem je hájit společné zájmy a práva obcí. Svaz měst a obcí ČR uzavřel Dohodu o spolupráci s vládou České republiky. „Svaz obhájí zájmy místních samospráv i na evropské úrovni. Spolu s dalšími asociacemi se snaží ovlivňovat podobu evropské legislativy a politik ve prospěch měst a obcí. Aktivně se účastní činnosti Evropské rady obcí a regionů (CEMR), Výboru regionů (CEMR) a Kongresu místních a regionálních orgánů při Radě Evropy (CLRAE). Je zapojen i ve Světové organizaci měst a samospráv (UCLG) a v Evropské sociální síti (ESN). Svaz se rovněž účastní různých mezinárodních projektů, do jejichž realizace zapojuje své členy, a podporuje města a obce v navazování partnerské spolupráce. Je aktivní v oblasti transformační spolupráce se zeměmi jihovýchodní a východní Evropy.“<sup>77</sup>

Další formou spolupráce obcí jsou regionální sdružení obcí, která většinou řeší krajské problémy a tzv. mikroregiony. Jako konkrétní příklad mohu uvést mikroregion Netolicko, který sdružuje celkem 9 obcí v okolí města Netolice. Předmětem činnosti svazku je například:

- společný postup při dosahování ekologické stability zájmového území a jeho trvalé obyvatelnosti

<sup>76</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Díl 3, Spolupráce mezi obcemi

<sup>77</sup> *Hlavní cíle*. Svaz měst a obcí ČR. [cit. 13. února 2011]. Dostupný na: <http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/hlavni-cile/default.aspx>

- společný postup při řešení otázek protipovodňové ochrany
- koordinace významných investičních akcí v zájmovém území
- koordinace obecních a územních plánování v regionálním měřítku
- sladění zájmů a činností místních samospráv a společné ovlivňování výkonu státní správy v zájmovém území
- vytváření, rozšiřování a správa společného majetku svazku obcí
- zastupování členů svazku při jednání o společných záležitostech s třetími osobami (orgány státní správy, obchodními partnery, kontrolními orgány apod.)
- zajišťování a vedení předepsané písemné, výkresové, technické a jiné agendy jednotlivých společných akcí
- propagace svazku a jeho zájmového území<sup>78</sup>

Samotný mikroregion Netolicko realizoval řadu společných projektů. Bylo pořízeno vybavení na pořádání kulturních akcí v regionu, byla vybudována řada dětských hřišť, pořízeno vybavení obcí mobiliářem (lavičky, koše, kolostavy, krytá odpočívadla). Dále byly pořízeny informační panely s mapou, historií a zajímavostmi v jednotlivých obcích. Byla vybudována naučná cyklostezka Historická krajina Netolicko s řadou propagačních materiálů a v budově muzea bylo otevřeno a vybaveno Informační středisko Netolicka.<sup>79</sup>

Jednotlivé mikroregiony se sdružují v tzv. Místních akčních skupinách (MAS), jejichž prostřednictvím mohou obce společně žádat o dotace a finanční prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie. Mikroregion Netolicko spolu s mikroregionem Blanský les a Podkletí založily Místní akční skupinu Blanský les – Netolicko o.p.s. Činnost MAS je zaměřena především na regionální rozvoj a administraci programu LEADER, což je program určený na podporu rozvoje venkova. MAS Blanský les – Netolicko patří k nejúspěšnějším v jižních Čechách. Jen v roce 2009 bylo díky MAS v našem regionu rozděleno „12.639.146,- Kč na 33 projektů.“<sup>80</sup> Konkrétně Netolice z těchto dotací vybudovaly palisádu na Archeoparku<sup>1</sup>, vybuďovalo se dětské hřiště, opravila se hřbitovní zeď, nakoupilo se vybavení na pořádání kulturních akcí. V neposlední řadě se díky dotacím získaných

<sup>78</sup> *Mikroregion Netolicko*. Městský úřad Netolice. [cit. 13. února 2011]. Dostupný na: <http://www.netolice.cz/netolicko/index.htm>

<sup>79</sup> *Mikroregion Netolicko*. Městský úřad Netolice. [cit. 13. února 2011]. Dostupný na: <http://www.netolice.cz/netolicko/index.htm>

<sup>80</sup> *Výroční správa o činnosti za rok 2009*. MAS Blanský les – Netolicko, o.p.s. [cit. 13. února 2011]. Dostupný na: <http://www.mas-netolice.cz/?vyrocni-zpravy-mas,53>

prostřednictvím MAS postavil nový skatepark, zrekonstruovala se ubytovna v Autokempu Podroužek. Dotace na své projekty získali i místní podnikatelé, zemědělci a řemeslníci.<sup>81</sup>

Kromě spolupráce obcí na území České republiky mohou obce spolupracovat i s obcemi jiných států na základě smluv o vzájemné spolupráci. Tyto smlouvy mohou uzavírat jednotlivé obce, ale i svazky obcí.<sup>82</sup> Partnerské smlouvy uzavřené mezi jednotlivými obcemi otevírají možnost spolupráce těchto obcí zejména mezi školami, sportovci, spolky atd. Téměř každá obec a město má „své“ partnerské město. Smyslem přeshraniční spolupráce obcí je především oboustranná výměna zkušeností a informací v různých oblastech. Zejména v oblastech životního prostředí, školství, hospodářství, kultury, sportu, turismu, rozvoje podnikání a obchodu, v neposlední řadě také v oblasti veřejné správy.

Spolupráce obcí ať už na území České republiky nebo v rámci partnerství se zahraničními obcemi, je významným prvkem v celém systému fungování veřejné správy a má nezastupitelnou úlohu zejména v prosazování společných zájmů.

---

<sup>81</sup> *Realizované projekty*. MAS Blanský les – Netolicko, o.p.s. [cit. 19. března 2011]. Dostupný na: <http://www.mas-netolice.cz/?realizovane-projekty,100>

<sup>82</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Díl 4, Spolupráce s obcemi jiných států, § 55

## 8. Zhodnocení reformy veřejné správy

Jak již jsem zmínila, na našem území proběhlo několik reforem veřejné správy. Za nejvýznamnější a nejvíce komplexní reformu je považována reforma veřejné správy, jejíž koncepce byla započata v roce 1998. Přestože se jednalo o první ucelenou koncepci, je nutné poznamenat, že tato reforma přinesla i celou řadu problémů, na které bych se v následující kapitole ráda zaměřila.

### 8.1 Ustavení vyšších samosprávných celků

Vznik krajů bezesporu vedl k posílení územní samosprávy. Přesto **ustavení krajů mělo i jistá negativa**. V první řadě se jedná o financování chodu krajů. Kraje začaly fungovat od 1.1. 2001. **Na svůj chod ovšem nezískaly dostatečné finanční krytí**. Kraje byly z velké části závislé na dotacích ze státního rozpočtu. Jistá změna k lepšímu nastala až po změně zákona o rozpočtovém určení daní.<sup>83</sup>

Další problém lze spatřit i v tom, že přestože stát převedl na kraje kompetence týkající se zdravotnictví, školství a kraje provádí v rámci těchto získaných kompetencí vlastní politiku, je zde stále ministerstvo zdravotnictví, školství, které svými nařízeními de facto zasahuje do kompetencí krajů. Je důležité připomenout, že reformu veřejné správy mělo na starosti ministerstvo vnitra v čele se Stanislavem Grossem (ČSSD). Celá reforma byla kritizována zvláště politiky z řad ODS. Po prvních volbách do krajských zastupitelstev, ale ve většině krajů zvítězila právě ODS. Jedná se o jakýsi neustálý politický a kompetenční boj mezi kraji a státem. Je otázkou, zda tyto politické boje vedou ke zlepšení výkonu veřejné správy. V souvislosti se zmíněným „bojem“ mezi státem a kraji, jsme mohli v minulých letech zaznamenat určité pokusy ze strany levicových vlád o omezení samosprávy krajů. Stát převedl na kraje majetek, ale ponechal si právo zasahovat do hospodaření a nakládání s tímto majetkem.<sup>84</sup> Toto ustanovení v zákoně o krajích Ústavní soud zrušil a v odůvodnění uvedl: „napadené platné a dosud účinné znění § 19 odst.1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích neobsahuje žádné zákonné vymezení pro stanovení podmínek hospodaření krajů s majetkem nabytým od státu a zakládá tedy absolutní

<sup>83</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 86

<sup>84</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 102



volnost či možnost libovůle orgánů státu při jejich stanovení, je rozporný s čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť umožňuje, aby noví vlastníci byli ve svých právech vyplývajících z čl. 11 Listiny základních práva a svobod omezeni způsobem, který nešetří smysl a podstatu těchto práv.<sup>85</sup> Dalším příkladem, kdy se stát pokoušel omezit samosprávu krajů bylo přijetí zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce. Tímto zákonem byly na obce a kraje kromě majetku převedeny i dluhy, respektive investiční dluhy. Ve většině případů se jednalo o nemocnice, ale i silnice 2. a 3. tříd. Obce a kraje však neměly právo do těchto převodů nijak zasáhnout.<sup>86</sup>

Rovněž ustanovení tohoto zákona řešil Ústavní soud. Ve svém Nálezu mimo jiné uvedl: „Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít - prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů - možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů.“<sup>87</sup>

V roce 2006 se před Ústavní soud dostalo i ustanovení zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů. Skupina senátorů požadovala zrušit ustanovení zákona, která zasahují do ústavního práva vlastnit majetek a do práva územně samosprávných celků spravovat samostatně své vlastní záležitosti. V tomto případě také Ústavní soud napadená ustanovení zrušil a konstatoval: “Ústavní soud v žádném případě nezpochybňuje právo státu, s ohledem na jeho ústavní odpovědnost za zajištění práv plynoucích z čl. 31 Listiny, volit nástroje k zajišťování těchto práv i nástroje kontroly a regulace zdravotnických zařízení zdravotní péči poskytujících, neboť sleduje legitimní cíl. Toto právo však nelze pojímat absolutně, tj. v tom smyslu, že v zájmu jeho zajištění lze zcela eliminovat všechna ostatní práva a ústavně chráněné hodnoty, tedy i právo na samosprávu.“<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> NALUS *Vyhledávání rozhodnutí ÚS*. Ústavní soud ČR, sp. zn. Pl. ÚS 1/02. [cit. 16. února 2011].

Dostupný na: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=43644&pos=1&cnt=1&typ=result>

<sup>86</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 102

<sup>87</sup> NALUS *Vyhledávání rozhodnutí ÚS*. Ústavní soud ČR, sp. zn. Pl. ÚS 5/03. [cit. 16. února 2011].

Dostupný na: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25892&pos=1&cnt=1&typ=result>

<sup>88</sup> NALUS *Vyhledávání rozhodnutí ÚS*. Ústavní soud ČR, sp. zn. Pl. ÚS 51/06. [cit. 16. února 2011].  
Dostupný na: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=52522&pos=2&cnt=2&typ=result>

Tyto nálezy Ústavního soudu jsem považovala za nutné uvést z důvodů, že v těchto případech se skutečně jednalo o snahu omezování práva obcí a krajů ze strany státu zejména v důsledku rozložení politických sil v letech, kdy kraje ovládala ODS, zatímco vláda byla levicová. Na základě těchto skutečností lze dospět k závěru, že rozsah přenesené, ale i samostatné působnosti obcí a krajů je svým způsobem dán i aktuální politickou mapou ve státě. Uvidíme, co bude následovat nyní, kdy rozložení politických sil je přesně opačné. Kraje ovládá vesměs ČSSD a vláda je pravicová. Už nyní je bohužel zřejmé, že politici ČSSD se na krajské úrovni chovají často stejně nezodpovědně jako na úrovni celostátní.

## **8.2 Obce po reformě veřejné správy**

**Největším problémem obcí třetího typu je neschopnost a neochota státu pokrýt všechny náklady na výkon přenesené působnosti.** Bylo již zde několikrát řečeno, že obce tyto výdaje musí hradit ze svých rozpočtů. Lze tedy konstatovat, že **stát šetří na úkor občanů obce, která je výkonem státní správy pověřena.** Vzhledem k tomu, že orgány obce vykonávají státní správu i pro obce, které spadají do její správní oblasti, vyvstává zde další problém. Orgány samosprávy pověřené obce nebo obce s rozšířenou působností, které vykonávají přenesenou působnost (starosta, rada, městský úřad) jsou v první řadě odpovědni svým občanům – voličům a zastupitelstvu. Nebylo by logické, aby preferovaly zájmy své obce před zájmy obcí, pro které státní správu vykonávají? Tím spíše, když tento výkon hradí ze svých prostředků? Je nutné připomenout, že obce si nemohly vybrat, pod který správní obvod budou patřit. Může se ale stát, že obce které jsou „odkázány“ na pověřené obce nebo obce s rozšířenou působností, mohou být znevýhodňovány.<sup>89</sup>

Kadečka mimo jiné poukazuje na problém týkající se nařízení obce s rozšířenou působností, které je vydáváno radou obce s rozšířenou působností. Takovéto **nařízení obce je závazné i pro obce, které spadají do správního obvodu obce s rozšířenou působností.** Radní obce s rozšířenou působností přijímají právní předpisy, které jsou závazné i pro obce, které **nemají na složení rady obce s rozšířenou působností žádný vliv.** Radní tak rozhodují i o občanech obcí, od kterých nemají mandát. Zatímco občané obce s rozšířenou působností mohou složení

---

<sup>89</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 89

rady ovlivnit volbou zastupitelstva, tak občané obcí spadajících do správního obvodu tuto možnost nemají.<sup>90</sup>

S tímto názorem se naprosto ztotožňuji. Další problém v souvislosti s vydáváním nařízení též spatřuji v tom, že obce s rozšířenou působností vydávají nařízení v rámci přenesené působnosti, tzn., že se jedná o výkon státní správy, který je vydáván představiteli samosprávy. V mnoha případech se jedná o odborné záležitosti a je nutné si uvědomit, že stejně jako zastupitelstvo, tak i rada je složena z občanů obce různých profesí, znalostí, vzdělání. Myslím si, že zastupitelstvo a rada obce by měly vydávat právní předpisy, které se týkají pouze samosprávné činnosti.

Dle Valše docházelo a stále **dochází ze strany státu k jisté snaze o omezování samosprávné činnosti**. Snaží-li se obce obecně závaznou vyhláškou regulovat určité činnosti, jako například regulovat používání zábavné pyrotechniky na svém území či zakázat shromáždění na určitých místech, tak tyto snahy obcí na návrh Ministerstva vnitra Ústavní soud opakovaně zrušil. „Samospráva má přes všechny své klady a punc nezbytnosti stále roli podružnou, resp. podpůrnou pro stát, který si při výkonu veřejné moci v mnoha ohledech drží svůj mocenský monopol. Samospráva tak v některých oblastech působí jako podpůrný institut pro výkon veřejné správy, v důsledku čehož mnohdy nemá možnost vlastními silami upravovat záležitosti, které často považuje za „své“.“<sup>91</sup>

S tímto Valešovým názorem lze souhlasit pouze částečně. Opět musím připomenout, že **zastupitelstvo obcí je složeno z volených občanů obce různých profesí, politických názorů, znalostí a inteligence. Naprostá volnost, například při vydávání právě obecně závazných vyhlášek, by tak mohla v některých případech vyústit k přílišné regulaci, omezování a zasahování do života občanů obce**. Dozor ze strany Ministerstva vnitra je dle mého názoru na místě.

### ***8.3 Dostupnost veřejné správy***

Jedním z hlavních argumentů pro reformu veřejné správy, byla i snaha **přiblížení správy směrem k občanovi**. Po zrušení okresních úřadů státní správu v největší míře vykonávají obce s rozšířenou působností. Jedná se většinou o okresní města, kde státní správu vykonávaly právě okresní úřady. Otázkou zůstává, zda je

---

<sup>90</sup> *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 39

<sup>91</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 109

veřejná správa díky reformě občanovi skutečně blíže. Například pro občany Prachatic, obce s rozšířenou působností, se tedy příliš nezměnilo. Své záležitosti si vyřizují místo na okresním úřadě, na úřadě městském. Naopak občané města Netolice, kde se nachází pověřený obecní úřad, jsou na tom po reformě veřejné správy o poznání hůře. Před reformou zde byl například odbor živnostenský, evidence drobně hospodařících rolníků. Občané v Netolicích mohli zažádat o rybářský lístek, podat žádost o cestovní doklady. Ze sociální agendy mohli zažádat například o příspěvek na individuální dopravu, péči o osobu blízkou atd. V současnosti musejí kvůli všem těmto záležitostem do Prachatic. **V praxi se dle subjektivního hodnocení tedy o přiblížení veřejné správy směrem k občanovi příliš hovořit nedá.** Také je nutné připomenout, že státní úřady zřizovaly svá detašovaná pracoviště již před reformou. Tzv. princip subsidiarity, který měla reforma zajistit, byl už do jisté míry proveden státní správou.

Jistý posun k lepšímu můžeme očekávat v souvislosti s realizací III. pilíře reformy veřejných financí, kterým je **Projekt jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM)**. JIM by měl v roce 2013 vykonávat kompetence týkající se správy daní, správy sociálního a zdravotního pojištění, finanční kontroly, cenové kontroly, kontroly dotací, eventuelní povolování loterií a jiných podobných her namísto MF, v případě koncepční změny právní úpravy, přičemž loterie a jiné podobné hry budou standardně podléhat dani z příjmů. Od roku 2014 by měly být kompetence rozšířeny například o správu spotřebních a energetických daní (ve spolupráci s celní správou). Další pozitivum, které JIM přinese je zejména harmonizace základu DPFO, sociálního pojištění a zdravotního pojištění, díky kterému by mělo dojít ke zjednodušení a zpřehlednění právní úpravy, k odstranění velkého množství možných výjimek, ke sblížení základu DPFO, sociálního a zdravotního pojištění. Jednotným procesním předpisem by měl být daňový řád. Přiznávání všech tří peněžitých plnění by mělo být na jednom priznání a jejich placení na jeden účet správce daně.<sup>92</sup>

**Bude-li tato koncepce realizována tak jak je navržena, dá se předpokládat, že veřejná správa bude občanovi skutečně blíže.**

---

<sup>92</sup> *Projekt JIM*. Ministerstvo financí. [cit. 28. března 2011]. Dostupný na: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc\\_jim\\_58443.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_58443.html)

## 8.4 Efektivnost veřejné správy

Jedním z cílů reformy byla i **efektivnost veřejné správy**. Efektivnost veřejné správy **nelze posuzovat jen z ekonomického hlediska**. Při hodnocení efektivnosti veřejné správy musíme mít stále na zřeteli, že **cílem veřejné správy je uspokojování veřejných potřeb**. Prosté snižování nákladů na činnost veřejné správy by v konečném důsledku mohlo vést právě k její neefektivnosti. **Vyšší efektivnosti lze dosáhnout například uplatněním moderních metod organizace spočívajících v manažerském řízení** a zvláště v uplatnění nových informačních a komunikačních technologií tzv. eGovernment. Tento pojem v sobě zahrnuje především přiblížení veřejné správy občanovi. Jedná se jak o poskytování informací, tak řešení konkrétních úkolů prostřednictvím elektronické komunikace. Jako příklad lze uvést napojení na informační systém datových schránek. **Efektivnost veřejné správy souvisí i s její debyrokratizací**. Jedná se o odstranění zbytečných formálních postupů, zdlouhavost při vyřizování záležitostí atd. V tomto směru došlo k výraznému posunu zejména zavedením služby Czech POINT. Cílem tohoto projektu bylo vytvoření universálního místa, kde si občan může získat a ověřit data z veřejných i neveřejných informačních systémů. Kde lze provést konverzi dokumentů atd. Jedná se o výrazné ulehčení komunikace občana se státem. **Efektivnost veřejné správy souvisí i s kvalitou zaměstnanců ve veřejné správě**. Na úředníky jsou kladeny stále větší požadavky a tím pádem je kladem důraz i na jejich vzdělávání. S tím souvisí i projekt Ministerstva vnitra: Vzdělávání v eGovernmentu. Tento projekt byl zahájen v březnu 2009 a měl by být ukončen v březnu 2012 a je financován z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. „Hlavním cílem tohoto projektu je zefektivnění veřejné služby v rámci eGovernmentu prostřednictvím odborně zdatného a kvalifikovaného úředníka nebo zaměstnance“<sup>93</sup> V tomto směru reforma veřejné správy přinesla jistý pokrok. **Ekonomická efektivita je však sporná**.

Předkladatelé reformy ujišťovali jak opozici tak především občany, že reforma nárůst úředníků nepřinese, opak je pravdou. **Nárůst počtu úředníků považují za největší problém a nedostatek celé reformy**. Přibylo velké množství

---

<sup>93</sup> *Projekty, Vzdělávání v eGovernmentu*. Ministerstvo vnitra. [cit. 17. února 2011]. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/efektivni-verejna-sprava-vzdelavani-v-egovernmentu.aspx>

úředníků na krajských úřadech, na městských úřadech třetího typu, ovšem úředníků na ministerstvech nijak nebylo. V každém okresním městě většinou v budovách bývalých okresních úřadů sídlí Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Rovněž zde najdeme státní úředníky. Přes veškeré debyrokrizační snahy, které ale spíše souvisí se zaváděním nových technologií - viz. Czech POINT, nárůst úředníků byrokratizaci a regulaci logicky přináší. Je nutné si uvědomit, že vysoký počet úředníků sebou přináší vysoké finanční náklady, které jsou hrazeny z daní. Nejedná se jen o plat úředníka, ale i o další náklady spojené s jeho prací. Každý úředník sedí v nějaké kanceláři u nějakého stolu, kde se musí svítit, topit atd., používá počítač, ale hlavně „vymýšlí“ náplň své práce. **Hned po zrušení okresních úřadů, kdy byly kompetence přesunuty na samosprávu, měl být na ústředních správních úřadech učiněn personální audit, kterým by došlo ke snížení počtu státních zaměstnanců.** Bohužel to se nestalo a celá reforma veřejné správy má přes všechny klady a pozitiva punc nekonceptnosti, ale zejména nehospodárnosti. **Efektivnosti a hospodárnosti ve veřejné správě lze tedy podle mého názoru dosáhnout zejména snížením počtu úředníků ve státní správě. Samozřejmě snížení počtu úředníků nesmí být na úkor poskytování veřejných služeb,** což je častý argument, proč ke snižování nedošlo. Ovšem pokud byly přijaty stovky úředníků na krajských a městských úřadech, jejichž náplní práce je výkon státní správy, nabízí se otázka, co je náplní práce úředníků ústředních správních orgánů? Ubudou-li nepotřební úředníci, ubude i byrokracie, ubude těch, kteří jsou placeni z daní. Současná vláda vzhledem k ekonomické situaci je nucena přistoupit k zásadním reformám, které se samozřejmě budou týkat i veřejné správy, a tak lze předpokládat, že dojde k jisté nápravě. Doufejme, že politici budou mít dost odvahy a nepodlehnu tlaku ze stran odborů, který by v případě snižování počtu státních zaměstnanců zcela jistě nastal, tak jako nastal při snižování objemu mezd. I když na druhou stranu protestní akce „Děkujeme odcházíme“ z řad úředníků, by mohla být vítaným krokem k zeštíhlení státní správy.

Nárůst počtu úředníků je zapříčiněn i tím, že v počtu krajů bylo navázáno na krajské uspořádání z roku 1949. Dle tohoto uspořádání máme 14 krajů, respektive 13 plus hlavní město Praha, které má status kraje. Je otázkou, zda stát naší velikosti potřebuje 14 hejtmanů, 14 krajských zastupitelstev, 14 krajských úřadů, které jsou přeplněny úředníky. Podíváme-li se na jednotlivé kraje co do velikosti území, počtu obyvatel, počtu obcí – viz mapa a tabulka č. 2, je nesporné, že kdyby se zákonodárci při určování počtu krajů přiklonili k variantě z roku 1960, kdy bylo krajů 8, bylo by

ustavení vyšších samosprávných celků jistě finančně méně nákladné. **Menší počet krajů, by znamenal menší počet krajských úřadů, menší počet úředníků. Celkově by stát, respektive daňoví poplatníci značně ušetřili.**

Obrázek 2 – mapa krajů



Tabulka 1 – velikosti krajů

Pč.	kraj	krajské město	krajské město	kraj v km <sup>2</sup>	obyvatel v kraji	počet obcí
1.	<a href="#">Jihočeský</a>	České Budějovice	České Budějovice	10 056	624 568	623
2.	<a href="#">Jihomoravský</a>	Brno	Brno	7 066	1 124 493	675
3.	<a href="#">Karlovarský</a>	Karlovy Vary	Karlovy Vary	3 314	303 714	132
4.	<a href="#">Královéhradecký</a>	Hradec Králové	Hradec Králové	4 758	549 329	448
5.	<a href="#">Liberecký</a>	Liberec	Liberec	3 163	427 396	216
6.	<a href="#">Moravskoslezský</a>	Ostrava	Ostrava	5 554	1 265 912	324
7.	<a href="#">Olomoucký</a>	Olomouc	Olomouc	5 140	638 374	394
8.	<a href="#">Pardubický</a>	Pardubice	Pardubice	4 519	507 176	453
9.	<a href="#">Plzeňský</a>	Plzeň	Plzeň	7 561	549 600	510
10.	<a href="#">Praha</a>	Praha	Praha	496	1 160 118	22
11.	<a href="#">Středočeský</a>	Praha	Praha	11 015	1 123 931	1 147
12.	<a href="#">Ústecký</a>	Ústí nad Labem	Ústí nad Labem	5 335	819 450	354
13.	<a href="#">Vysočina</a>	Jihlava	Jihlava	6 925	518 315	729
14.	<a href="#">Zlínský</a>	Zlín	Zlín	3 964	594 060	304
		celkem má ČR	celkem má ČR	78 866	10 206 436	6 331

94

<sup>94</sup> Celková rekapitulace - stav ke dni 1. 1. 2002 (sčítání obyvatel). Obce, okresy a kraje České republiky. [cit. 27. března 2011]. Dostupný na: <http://obce.sweb.cz/>

## **8.5 Názory starostů na reformu veřejné správy**

Při psaní své bakalářské práce jsem otázku **postavení obcí po reformě veřejné správy často diskutovala i se starosty měst, kteří svou funkci vykonávali před reformou veřejné správy i po ní.** Položila jsem jim otázky, na které jsem v průběhu psaní bakalářské práce narazila zejména v publikaci Lukáše Valeše. Rozhodla jsem se jejich přímé odpovědi na mé otázky do své práce zahrnout zejména proto, že se jedná o názory lidí, kteří byli reformou veřejné správy při řízení měst přímo dotčeni. Současně se jedná o starosty, kteří jsou schopni hodnotit reformu veřejné správy nejen pohledem komunálních politiků, ale zároveň z pohledu zákonodárců, protože jsou současně zástupci horní i dolní komory Parlamentu České republiky. Tím pádem jsou schopni celý problém pojmut a pojmenovat v širších souvislostech.

Na otázky odpovídali:

### **Ing. Jan Bauer**

Poslanec Parlamentu ČR, starosta města Prachatice v letech 1998 – 2010

Město Prachatice - obec III. kategorie

### **Ing. Tomáš Jirsa**

Senátor Parlamentu ČR, starosta města Hluboká nad Vltavou od roku 1994

Město Hluboká nad Vltavou – obec II. kategorie

**Je dle Vašeho názoru po reformě veřejné správy, kdy státní správu vykonávají obce s rozšířenou působností a pověřené obce, veřejná správa občanovi skutečně blíže?**

### **Odpověď Jana Bauera:**

*„To je velice komplikovaná otázka navíc zatížená subjektivním hodnocením na základě osobních zkušeností. Z konkrétních setkání a na mnoha případech mohu konstatovat, že prakticky všechny demokratické státy většiny kontinentů provádějí reformy veřejné správy s cílem přiblížit tuto agendu blíže občanovi. Naše země není žádnou výjimkou. Pouze jsme se zařadili mezi velkou skupinu zemí, které si daly do vínku být blíže občanovi, což je nesporně ušlechtilý, bohužel pouze vysněný a proto nikdy nekončící proces. Právě permanentní a nikdy nekončící proces někdy více někdy méně úspěšný je hlavním znakem všech reforem veřejné správy po celém světě.*



*Existují země, například Bělorusko, kde představitelé státní správy mají pocit, že jsou občanovi skutečně blízko. Zním názory politiků např. z Litvy a Slovenska, kteří se zajímají o reformy v České republice. Osobně mi přijde zajímavý a sympatický systém veřejné správy v sousedním SRN nebo v Holandsku, který je, tak jak to bývá, místními často kritizován a logicky permanentně uzpůsobován.*

*Veřejná správa je dle mého názoru občanovi neskutečně blíže, než tomu bylo v dobách komunistického marasmu. Srovnávat dobu před a poreformní nebude nikdy objektivní pokud nezohledníme obrovský a masový nástup informačních technologií, které nechtěně hrají ve prospěch reformních kroků.“*

**Odpověď Tomáše Jirsy:**

*„Dle mého názoru ano, nicméně mnoho změn zavedených právě reformou VS (provedenou na začátku minulých dekády) bylo v průběhu minulých několika let opakovaně měněno dle toho, zda byla u vlády pravice či levice. Mluvit o stavu „po reformě VS“ je tedy dle mého názoru předčasné, protože ke změnám neustále dochází – viz. pracoviště ÚP a výplaty státní sociální podpory u nás na Hluboké.“*

**Souhlasíte s názorem, že obcím jsou díky převodu kompetencí svěřovány odbornější úkony a úkoly a přestože se převážně jedná o přenesenou působnost, přispěla reforma veřejné správy zároveň k posílení územní samosprávy?**

**Odpověď Jana Bauera:**

*„Otázka souvisí spíše s celkovou profesionalizací veřejné správy, samosprávy ale dokonce politiky a politiků jako takových. Nakládat s veřejnými prostředky, vykonávat složitou agendu samosprávy a státní správy skutečně vyžaduje velké všeobecné a manažerské znalosti, ale i jednostrannou odbornou erudovanost. Časté mediální kauzy, agresivní volební kampaně, soudní spory obcí se státem, částečně znejistěly samosprávu, ale vedlejším efektem je posílené sebevědomí a tvrdé vyžadování práv, která jsou dána zákony. Jedná se o celkový posun vnímání a vynutitelnosti práv a povinností.“*

**Odpověď Tomáše Jirsy:**

*„Nikoli, neshledávám v těchto dvou výrocích souvislost.“*

**Valeš ve své publikaci mimo jiné uvádí: „Samospráva má přes všechny své klady a punc nezbytnosti stále roli podružnou, resp. podpůrnou pro stát, který si při**

výkonu veřejné moci v mnoha ohledech drží svůj mocenský monopol. Samospráva tak v některých oblastech působí jako podpůrný institut pro výkon veřejné správy, v důsledku čehož mnohdy nemá možnost vlastními silami upravovat záležitosti, které často považuje za „své“<sup>95</sup>. Souhlasíte s tímto názorem?

**Odpověď Jana Bauera:**

*„Zásadně nesouhlasím. Jsme svědky logického souboje o kompetence, pravomoci a finanční prostředky mezi státem, krajskou a obecní samosprávou. Základní pravidla jsou upravena ústavou, ale běžný provoz je odvozen od mnoha podřízených zákonů vyhlášek a nařízení. Vím, že to zní jako fráze, ale stát, kraj nebo obec, kde žijeme, jsme zase pouze my, občané. Záleží na nás, jak si to uspořádáme. Demokracie je velmi nedokonalá, ale toto nám nesporně umožňuje.“*

**Odpověď Tomáše Jirsy:**

*„Souhlasím s tím, že obec mnohdy nemá možnost vlastními silami upravovat záležitosti, které považuje za své. Zákon totiž nikdy nemůže obsáhnout, resp. regulovat, všechna místní specifika. Na druhou stranu chápu, že sekundární normotvorba může probíhat pouze v mezích zákona, což některé obce při vydávání obecně závazných vyhlášek nerespektují. Zde shledávám regulační roli ÚS přínosnou. Nicméně, v probíhající diskusi, zda se Ústavní soud nestává třetí komorou parlamentu, musím podotknout, že čtete-li rozsudky ústavního soudu, zjišťujete, že velký senát je schopen hlasovat 8:7, malé senáty pak 2:1 s tím, že soudci, kteří nesouhlasí mohou ,vydat (a vydávají) "disentní" stanovisko, která jsou naprosto opačná danému rozhodnutí. Tím chci poukázat na to, jak může právník na Městském úřadě či magistrátě vědět, co je či není podle zákona, když se ani Ústavní soud neshodne.“*

**Nebyla by oddělená varianta reformy veřejné správy efektivnější a ekonomicky méně náročná? Nebylo vhodné výkon státní správy ponechat okresním úřadům, které měly v naší zemi dlouholetou tradici a byly personálně dobře zajištěny?**

---

<sup>95</sup> Valeš, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 109

**Odpověď Jana Bauera:**

*„To bych už skutečně ponechal historikům. Přestože jsem nebyl zastáncem rušení okresních úřadů a vzniku až 14 krajských zřízení včetně Prahy, tak dobře vím, že tato diskuse již dnes nemá žádný význam. Můžeme se pouze poučit z chyb v minulosti, nechat se inspirovat zkušenostmi ze zahraničí a společně provádět permanentní reformu veřejné správy s cílem být blíže občanům. Při tradiční české řevnivosti, neúctě ke státu a k autoritám a také odmítání všeho nového s vědomím, že to staré nefunguje, nám v tom přeji hodně úspěchů. Ale zvládneme to, protože nejsme o moc horší ani lepší než ostatní.“*

**Odpověď Tomáše Jirsy:**

*„Myslím, že systém okresních úřadů, který měl v ČSR dlouhou tradici, nebyl špatný model. Ostatně v mnoha okolních zemích stále bez problémů funguje.“*

**Co považujete za největší nedostatek nebo přínos reformy veřejné správy z pohledu starosty, který vykonával svou funkci před reformou i po reformě veřejné správy?**

**Odpověď Jana Bauera:**

*„Skutečným přínosem jsou projekty typu CZECHPOINT nebo obrovské možnosti, které přináší internetová komunikace.*

*Opravdu za mimořádně tragické považuji DOTACE neboli celkovou míru přerozdělování všech typů evropských nebo našich veřejných prostředků. Míra očekávání, následného zklamání, následného zpochybňování a kriminalizace dosáhla neuvěřitelných rozměrů.“*

**Odpověď Tomáše Jirsy:**

*„Obcím jsou jen částečně refundovány náklady na provoz státní správy. Jsou různá města a různé modely fungování radnic, ale někde se radniční úředníci vykonávající státní správu zapouzdřili a v podstatě nespolupracují se samosprávou. Naopak, jsou města, kde i úředníci vykonávající státní správu „podporují svého starostu“. Můžete namítnout, že státní správa musí měřit stejně tak i tak, ale například úkony v oblasti životního prostředí či památkové péče jsou natahovací a opravdu záleží na úředníkovi, zda chce či nechce. Myslím, že se nedodržel slib o úbytku úředníků při přechodu od okresních úřadů na krajskou samosprávu. Naopak, úředníků přibývalo a čím více úředníků, tím více byrokracie, tím více komplikací, tím více nákladů.....“*

*Bohužel, ale svět je složitý a nikdo neví, kudy z toho ven. Zákonů je moc, nejenom naše vlády, ale hlavně Brusel chrlí další a další regulace a nařízení a k jejich plnění potřebujete více a více úředníků...“.*

Z odpovědi starostů je patrné, že přestože se jedná o pravicové politiky, ne ve všem se shodují. Rozdílnost názorů je jistě dána i tím, že zatímco senátor Jirsa je starostou pověřeného obecního úřadu, tak poslanec Bauer působil dvanáct let jako starosta obce s rozšířenou působností. V otázce **dostupnosti veřejné správy** Jan Bauer poukazuje na subjektivní hodnocení a osobní zkušenost, ale zároveň jako předseda Výboru pro evropské záležitosti uvádí příklady z okolních států. Starosta Jirsa upozorňuje na neustálé změny, ke kterým dochází i v důsledku rozložení politických sil, na což jsem se snažila poukázat i já v kapitole 8.1.

Zatímco ve druhé otázce, která se týkala **posílení úlohy samosprávy v důsledku přesunu kompetencí na obce** starosta Jirsa neshledává souvislost, tak poslanec Bauer uvádí zajímavý postřeh týkající se soudních sporů obcí se státem.

Za velice zajímavé považuji odpovědi na třetí otázku týkající se „**podružnosti samosprávy**“. Zatímco Jan Bauer zásadně nesouhlasí a hovoří o logickém boji o kompetence mezi státem, kraji a obcemi, starosta Jirsa připouští, že k jistému omezování ze strany státu dochází, což je ale důsledkem toho, že ne všechny obce vydávají obecně závazné vyhlášky v souladu se zákonem. V takových situacích poukazuje na nezastupitelnou roli Ústavního soudu, ale zároveň i na jistou nesourodost v jeho rozhodnutích.

V otázce **rušení okresních úřadů** jsou názory politiků více méně shodné s názorem mým, přičemž poslanec Bauer, stejně jako já v kapitole 8.4, poukazuje na počet krajů. V poslední otázce: **největší přínos a nedostatek reformy**, Jan Bauer kladně hodnotí zavádění projektů, které souvisí s moderními technologiemi (i zde se naše názory shodují – viz kapitola 8.4) a kritizuje současné přerozdělování veřejných prostředků. Tomáš Jirsa hovoří o nedostatečné refundaci nákladů na provoz státní správy a na počet úředníků. Na tento problém jsem rovněž poukazovala v předešlé kapitole.

Věřím, že díky postřehům a názorům politiků Jana Bauera a Tomáše Jirsy na reformu veřejné správy, není má práce pouhým subjektivním hodnocením této reformy.

## 9. Závěr

V úvodu své práce jsem uvedla, že **hlavní cíle reformy byly zejména decentralizace, efektivnost, přiblížení správy občanovi, nenavýšení počtu úředníků**. Reforma veřejné správy, jejíž koncepce byla započata v roce 1998, byla rozdělena do tří etap. První etapou došlo ke vzniku krajské samosprávy, druhá etapa znamenala zánik okresních úřadů a následný přesun kompetencí na kraje, ale především na obce s rozšířenou působností – obce III. typu a na pověřené obce – obce II. typu. Třetí etapa reformy veřejné správy souvisela s její modernizací. Shrnu-li vše, co je popsáno výše, tak musím konstatovat, že reforma veřejné správy, která zavedla smíšený model veřejné správy se potýká s řadou problémů a nedostatků. **Některé cíle reformy, které předkladatelé proklamovali se naplnit nepodařilo**. Jedná se zejména o efektivnost se kterou souvisí obrovský nárůst úředníků zejména na krajských úřadech a v obcích s rozšířenou působností. Z určitého pohledu je sporná i proklamovaná dostupnost veřejné správy. Zavedení smíšeného modelu veřejné správy bylo z ekonomického hlediska jistě nákladnější, než kdyby se například rozšířil počet detašovaných pracovišť. Oddělený model veřejné správy, který prosazovalo ministerstvo, by byl z ekonomického hlediska efektivnější. Myslím si, že velkou chybou bylo zrušení okresních úřadů, které měly v naší zemi dlouholetou tradici a především byly personálně dobře zajištěny. Současně je však nutné připustit, že zrušení okresních úřadů a převod kompetencí na obce má ještě další rozměr. Obce díky převodu kompetencí musejí v rámci přenesené působnosti řešit náročnější úkoly, čímž současně došlo k jisté profesionalizaci i činnosti samosprávné. Dá se říct, že i přestože se převážně jedná o přenesenou působnost, přispěla reforma veřejné správy zároveň k posílení územní samosprávy. Občan při vyřizování své záležitosti na obecním úřadě málokdy rozlišuje, zda se jedná o přenesený výkon státní správy, nebo zda je jeho záležitost vyřízena v rámci působnosti samostatné. Zároveň jsem již zde několikrát uvedla, že **výdaje na výkon státní správy stát nepokrývá v plné výši** a obce jej musí dotovat ze svých rozpočtů právě na úkor své samosprávné činnosti. **Současné rozdělení sdílených daní je nespravedlivé**. Velká města jako je Praha, Ostrava Brno, Plzeň získávají ze sdílených daní (z daní nás všech) na každého obyvatele do svých rozpočtů o desítky procent více, než například pověřené obce, které se starají o celý český venkov. Malé obce, které nejsou zatíženy výkonem státní

správy a víceméně se starají jen o sebe, stát dotuje na každého obyvatele rovněž vysokým poměrem.<sup>96</sup> Jak už jsem naznačila, tak nejméně finančních příspěvků ze sdílených daní obdrží obce s počtem obyvatel v intervalu 1000 až 10 000. Jedná se zejména o **pověřené obce, které zabezpečují poskytování služeb pro spádové obce svého správního obvodu. Ze svých rozpočtů tyto obce zabezpečují komfort venkovských regionů v republice.** Toto znevýhodnění zejména pověřených obcí trvá dle stávajícího modelu zákona o rozpočtovém určení daní od roku 2008. Vláda sice deklarovala, že výpočet rozpočtového určení daní změní, ale doposud se tak nestalo. Řada těchto obcí se proto připojila k Výzvě Města Chlumce nad Cidlinou se žádostí na vládu a Parlament ČR, aby byly již od roku 2012 účelově navýšeny příjmy obcí s počtem obyvatel od 1000 do 10 000. Zmiňuji to zde zejména proto, že k této výzvě se připojilo i město Netolice, které je pověřenou obcí. O připojení se k této výzvě rozhodlo zastupitelstvo města, jehož jsem členem. Je zřejmé, že rozdělování sdílených daní dle § 4, odst.1, písm. b) až f) zákona č. 377/2007 sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů je pro 1.200 obcí diskriminující a nespravedlivé. Výzva Města Chlumec nad Cidlinou je v souladu s požadavkem pracovní skupiny obcí II. typu pod Svazem měst a obcí České republiky.

Vzhledem k tomu, že veřejná správa se neustále vyvíjí, stejně jako se vyvíjí celá společnost, můžeme očekávat, že v budoucnosti dojde k odstranění alespoň některých nedostatků. Co se týká financování obcí, tak doufejme, že dojde k spravedlivějšímu rozdělování sdílených daní a určité obce nebudou znevýhodňovány tak, jak je tomu nyní. Co se týká dostupnosti veřejné správy, tak té dle mého názoru lze dosáhnout zejména zaváděním nových technologií, postupů a celkovou reorganizací, díky které by mohlo dojít ke snížení počtu státních zaměstnanců a tím i k zefektivnění celé veřejné správy. Vzhledem k deficitnímu státnímu rozpočtu je stávající počet státních úředníků neudržitelný. Zásadní posun k lepšímu, který považuji za důležité zmínit, lze zaznamenat v chování a přístupu úředníků k občanovi, které jsou určitě vstřícnější a profesionálnější, alespoň dle mých zkušeností. Plně si uvědomuji, že je to pohled spíše subjektivní. V neposlední řadě

---

<sup>96</sup> vyhláška č. 245/2010 Sb. Portál veřejné správy ČR. [cit. 30. března 2011]. Dostupný na: [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/\\_s.155/701?PC\\_8411\\_nu mber1=245/2010&PC\\_8411\\_p=&PC\\_8411\\_l=245/2010&PC\\_8411\\_ps=10#10821](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_nu mber1=245/2010&PC_8411_p=&PC_8411_l=245/2010&PC_8411_ps=10#10821)

díky ustavení krajů jako vyšších územně samosprávných celků a přesunu kompetencí na obce, **byl uplatněn princip decentralizace**, a to je pro zdravé fungování celého systému veřejné správy určitě pozitivní.

## **10. Použité zdroje:**

### ***10.1 Publikace:***

CEVRO – Liberálně konzervativní akademie. *Průvodce pravicového komunálního kandidáta*. Vydání první. Vydavatel: Jalna Praha, 2010. 128 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. C.H. Beck, Praha, 2009. 837 s. ISBN 978 – 80-7400-049-2

JECH, Jaromír a kol. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Vydání první. Vydal: Svaz měst a obcí České republiky, Artedit s.r.o., Praha, 2010. 184 s.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Kodex Bohemia, 1998. 266 s.

*Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: ASPI a.s., 2007. 378 s. ISBN 978-80-7357-3

VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1

### ***10.2 Právní předpisy:***

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů



### **10.3 Internetové zdroje:**

[www.kraj-jihocesky.cz](http://www.kraj-jihocesky.cz)

[www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)

[www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

[www.netolice.cz](http://www.netolice.cz)

[www.obce.sweb.cz](http://www.obce.sweb.cz)

[www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

[www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz)

[www.prachatice.cz](http://www.prachatice.cz)

[www.smocr.cz](http://www.smocr.cz)

[www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)

[www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)

[www.zemepis.com](http://www.zemepis.com)

---

<sup>i</sup> <http://www.archeopark-netolice.cz/cz/index/17/domu.html>: Archeopark Na Jánu v Netolicích je první jihočeskou archeologickou památkou, prezentovanou moderní formou přímé rekonstrukce, která je zaměřena především na málo známé období raného středověku českých dějin. Akropole starého přemyslovského hradu Netolice, kde se archeopark nachází, byla jedním z hlavních center knížecí přemyslovské správy jižních Čech od 10. do ploviny 13. století Archeologický park v Netolicích je budován postupně se záměrem věrohodné prezentace stavebních a krajinných detailů tohoto magického místa

