Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Veřejná správa a regionální rozvoj

OBCE S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ A JEJICH POSTAVENÍ V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY

bakalářská práce

Autor: Martin Jílek

Vedoucí práce: Mgr. Helena Mitwallyová

Rok: 2020

Čestně prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a s použitím uvedené literatury.

Martin Jílek

V Praze, dne 15. 5. 2019

Poděkování

Rád bych poděkoval paní Mgr. Heleně Mitwallyové za její ochotu, odborné rady, trpělivost a její čas díky kterým tato bakalářská práce mohla vzniknout. Dále bych rád poděkoval úředníkům místní samosprávy a představitelům oslovených obcí a měst za jejich ochotu a pomoc při poskytnutí podkladů pro praktickou část této práce.

Vysoká škola ekonomická v Praze
Katedra práva

Národohospodářská fakulta
Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Zpracovatel : **Martin Jílek**

Studijní program: Ekonomie a hospodářská správa

Obor: Veřejná správa a regionální rozvoj

Název tématu: **Obce s rozšířenou působností a jejich postavení v rámci veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

1. Cíle práce: Cílem práce je analyzovat důvody vzniku obcí s rozšířenou působností především ve vztahu k předcházejícímu zrušení okresních úřadů a reformou veřejné správy jako celku. Dále zaměřit se na splnění cílů reformy a analyzovat, zda obce s rozšířenou působností obhájily svou funkci v rámci veřejné správy.
2. Význam, aktuálnost nebo očekávaný přínos daného tématu: Význam práce souvisí především s neukončenou reformou veřejné správy a snahám ústředních orgánů VS zasahovat do kompetencí obcí s rozšířenou působností. Práce by měla přinést doporučení právě s ohledem na budoucí funkce a činnosti ORP především v oblasti výkonu rozšířené působnosti.
3. Charakteristika teoretické části práce:
   Práce zanalyzuje postup reformy veřejné správy ve vztahu k ORP a souvisejících legislativních předpisů a vývoj agend, které ORP vykonávaly a vykonávají.
4. Charakteristika praktické části práce:
   V praktické části student zanalyzuje stav reformy veřejné správy a ekonomicko sociální dopady vyplývající z jejího nedokončení. Výsledkem by mělo být doporučení, které agendy a v jaké míře by měly ORP vykonávat, tzn. v oblasti ORP cílový stav. Dále se student zaměří na možnosti podpory obcí I. typu ze strany ORP a zanalyzuje agendy, které by mohly ORP na základě veřejnosprávních smluv, pro obce I. typu vykonávat, a to především za účelem zvýšení profesionalizace výkonu veřejné správy.

Rozsah práce: 45 stran

Seznam odborné literatury:

1. POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa.* Praha: C.H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.
2. POMAHAČ, R. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe).* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7.
3. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
4. MATULA, M. *Proměny funkce veřejné správy.* Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9.
5. SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990.* Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-66-X.

Datum zadání bakalářské práce: prosinec 2018

Termín odevzdání bakalářské práce: květen 2019

Martin Jílek
Řešitel

Mgr. Helena Mitwallyová
Vedoucí práce

JUDr. Jan Vondráček
Vedoucí katedry

prof. Ing. Zdeněk Chytil, CSc.
Děkan NF VŠE

Abstrakt

Tato bakalářská práce se zaměřuje na reformu veřejné správy v České republice a její dopady na fungování veřejné správy v obcích. Práce se zabývá popisem reformy z přelomu tisíciletí a současným stavem přenesené působnosti v obcích se základní a rozšířenou působností. Bude zmíněna sumarizace hodnocením současného stavu dle zpráv Ministerstva vnitra ČR a také budou v práci zmíněny teoretické předpoklady pro úspěšné dokončení reformy veřejné správy. V praktické části se nachází popis veřejné správy na obecní úrovni v ČR a ve Švédsku a komparace těchto dvou systémů. Dále se v praktické části nachází vyhodnocení dotazníkového šetření pro představitele místních samospráv obcí I. a III. typu ohledně problematiky přenesené působnosti státní správy. V závěru popisuje souhrnné zhodnocení a doporučení strategií k zefektivnění veřejné, respektive státní správy, při zachování podstaty reformy, tedy přiblížení veřejné správy lidem.

Klíčová slova: reforma veřejné správy, přenesená působnost obce, kategorizace obcí v ČR, samosprávné celky, zákon o obcích, zákon o okresních úřadech

JEL Klasifikace: H83, J45, H70

Abstract

This bachelor thesis focuses on the reform of public administration in the Czech Republic, its impacts on the functioning of public administration in municipalities. The work deals with the description of the reform from the turn of the millennium and the current state of delegated powers in municipalities with basic and extended powers. A summary of the state of the art according to reports of the Ministry of the Interior of the CR will be mentioned and theoretical prerequisites for successful completion of the public administration reform will be mentioned. In the practical part there is a description of public administration at the municipal level in the CZ and Sweden and its comparison. In the practical part there is an evaluation of a questionnaire survey for representatives of local governments of municipalities I. and III. type on the issue of delegated powers of state administration. It describes the summary evaluation and recommendations of the strategy to streamline the public or state administration, while maintaining the essence of the reform.

Key words: reform of public administration, delegated powers of municipality, categorization of municipalities in the Czech Republic, self-governing units, law on municipalities, law on district authorities

JEL classification: H83, J45, H70

Obsah

Úvod **10**
TEORETICKÁ ČÁST **11**
1. Základní vymezení pojmů **11**
2. Příčiny reformy veřejné správy **12**
3. Místní samospráva **13**
3.1 Vývoj veřejné správy po roce 1993 13
3.2 Reforma veřejné správy v České republice 14
3.2.1 Okresní úřady 15
3.2.2 Obce 16
3.2.3 Kraje 18
3.2.4 Shrnutí reformy 19
3.3 Představení obcí 21
3.3.1 Obce prvního typu 21
3.3.2 Obce s pověřeným úřadem - obce II. typu 22
3.3.3 Obce s rozšířenou působností - obce III. typu 22
3.3.4 Princip kategorizace obcí 24
3.3.5 Statistiky obcí 24
3.4 Spolupráce obcí 25
3.5 Hodnocení veřejné správy 27
3.5.1 Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (2012) 27
3.5.2 Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012-2013 30
3.5.3 Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2014-2016 30
3.5.4 Souhrnné hodnocení veřejné správy 31
3.5.5 Závěr kapitoly 33
PRAKTICKÁ ČÁST **33**
3.6 Veřejná správa v evropském kontextu 34

3.6.1 Švédský model veřejné správy 34
3.6.2 Místní poměry 35
3.6.3 Komparace 36
3.6.4 Personálně-zaměstnanecké politiky 36
3.7 Dotazníkové šetření 38
3.7.1 Forma dotazníku 38
3.7.2 Statistiky návratnosti dotazníku 39
3.7.3 Otázky 40
3.7.4 Souhrn a komentáře 44
Závěr a doporučení 45
Seznam použité literatury 48
Seznam zkratek 51

Úvod

„Svár v obci je zlem pro obě strany, neboť i vítěze i poražené stíhá stejná zkáza.“

Démokritos

Veřejná správa se přímo i nepřímo dotýká každého z nás. Máme ustanovenou formu občanského uspořádání, na kterou pravidelně přispíváme pomocí odvodů na daních a využíváme ji v případě státně správních úkonů jako je například výdej občanského či řidičského průkazu nebo zajištění stavebního povolení. Je tomu téměř dvacet let, co bylo rozhodnuto o zvýšení decentralizace veřejné správy (specificky státní správy) a proběhla reforma veřejné správy. Důsledkem bylo ukončení činnosti okresních úřadů, vytvoření tří kategorií obcí podle rozsahu přenesené působnosti a de facto sloučení státní správy a samosprávy na lokální úrovni.

Jako při každé reformě s dopadem na základ služby občanům je potřeba reformu koncipovat, lingvisticko-právně ukotvit, prosadit a implementovat kroky k naplnění její věcné podstaty. Zároveň i sledovat, jestli byl naplněn zamýšlený cíl. Dále také průběžně kontrolovat fungování nově nastavených procesů veřejné správy a upravovat je dle potřeby a za uvážení, co největšího množství okolností. Z tohoto důvodu je v práci uveden stručný průběh reformy veřejné správy v ČR se zaměřením na 90. léta minulého století a stručný výčet současných kompetencí, pravomocí a odpovědností obcí. Dále je v bakalářské práci shrnuta zpětná vazba Ministerstva vnitra ČR na fungování veřejné správy na úrovni obcí a přenesené působnosti. V praktické části bude nastíněn model fungování veřejné správy ve Švédsku jako modelový vzor v některých oblastech fungování správy a budou též představeny výsledky dotazníkového šetření napříč 205 obcemi se základní působností a 205 obcemi s rozšířenou působností v ČR.

Cílem práce je shrnutí současného postavení aktérů veřejné správy na lokální úrovni, zhodnocení úspěšnosti reformy veřejné správy a představení možností dalších změn, které by vedly k větší efektivitě výkonu přenesením státní správy na samosprávnou úroveň.

TEORETICKÁ ČÁST

Teoretická část ve stručnosti představí reformy veřejné správy na obecné úrovni a v kontextu středoevropského vývoje, dále pak pozornost bude směřována na reformu veřejné správy v České republice. Níže jsou uvedeny její příčiny, průběh a následně podrobnější zaměření na transformaci okresních úřadů na obce s rozšířenou působností. U samosprávných jednotek, obcí s rozšířenou působností, je popsán jejich hlubší historický vývoj až po současné veřejnosprávní agendy.

1. Základní vymezení pojmů

Pro správnou orientaci v textu práce, respektive v myšlenkové konzistenci a jednotě výkladu jsou níže uvedeny definice pravidelně se opakujících termínů.

Veřejná správa

Díky komplexnosti činností v rámci veřejné správy a jejího pojetí neexistuje žádná univerzální definice. Pro účely práce bych rád uvedl citaci z knihy Evy Horzinkové a Vladimíra Novotného Základy organizace veřejné správy ČR, která definuje veřejnou správu jako prostředek pro zabezpečení veřejné úkoly, správu a kladou předpoklady pro další pokračování této činnosti, dále pak uvádí „*Podle jednotlivých autorů lze veřejnou správu chápat materiální (funkčním) nebo organizační (formálním) smyslu. Při materiálním pojetí je určující obsah veřejné správy, její jednotlivé úkoly a jejich povaha.*“ [1].

Z této definice vyplývá, že z organizačního, tedy formálního smyslu je možné veřejnou správu definovat skrze aktéry výkonu jednotlivých agend. Tedy skrze činnost jednotlivých organizačních složek nebo jednotlivců.

Úřad

Pojmem úřad můžeme chápat jako zákonem vymezený okruh agendy, které náleží konkrétní organizační složce či orgánu, která je zároveň jejím vykonavatelem skrze

[1] HORZINKOVÁ, Eva – NOVOTNÝ, Milan, 2010, str. 12

jednotlivce, fyzické osoby. Tento popis se dá též jednoduše vyjádřit jako vykonávání úřadu či jako ustanovení do úřadu. Dále je pro úřad charakteristická věcná a místní příslušnost. [2]

Centralizace a decentralizace

Hlavním motivem reformy veřejné správy byla snaha decentralizovat státní správu. „*Pokud jsou rozhodnutí přijímána výhradně na nejvyšší úrovni a všechny ostatní organizační stupně jen přenášejí rozhodnutí a příkazy centra k místům realizace, jedná se o centralizaci*.“ [3]. Na druhé straně můžeme chápat decentralizaci jako přenesení části výkonu VS správním jednotkám, které nejsou přímými reprezentanty státu. Nejčastěji jimi bývají svazy a jejich orgány v oblasti územní i zájmové samosprávy. [4]

Koncentrace a dekoncentrace

Dekoncentrace byla jedním z hlavních nástrojů přesunu správy při reformě. „*Vertikální koncentrace spočívá v soustředění pravomocí na vyšší, popřípadě na nejvyšší úrovni. Vertikální dekoncentrace znamená přesun působnosti a pravomoci na nižší úroveň*“ [5]. V kontrastu k vertikální koncentraci či dekoncentraci leží horizontální koncentrace, která je charakteristická tendencí alokovat všechny funkce na stejné úrovni při menším množství orgánů, respektive v jediném organizační složce. Horizontální dekoncentrace znamená rozdělní agend na stejné úrovni mezi více organizačních jednotek (například rozdělování ministerstev). [6]

V případě stabilní správy i samosprávy ovšem vždy platí zásada procesní a zákonné správnosti při výkonu přenesené působnosti.

2. Příčiny reformy veřejné správy

Pro reformu veřejné správy České republiky z 90. letech minulého století bylo hned několik impulzů a příčin. Hned prvotní je nasnadě, a to neudržitelnost stavu veřejné správy jako reliktu komunistického kolektivistického režimu. Dalším impulzem byla snaha nápravy, respektive řádného uspořádání místní samosprávy a jejího místa ve veřejné správě. V neposlední řadě při poslední fázi reformy veřejné správy byla snaha konvergence s legislativou a modelem správy Evropské unie.

---

[2] POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga, 2002, str. 73
[3] HORZINKOVÁ, Eva – NOVOTNÝ, Milan, 2010, str. 22
[4] Tamtéž
[5] HORZINKOVÁ, Eva – NOVOTNÝ, Milan, 2010, str. 23
[6] Tamtéž

Miloš Matula zmiňuje ve svých *Proměnách funkce veřejné správy*, že adjustace funkcí veřejné správy stejně jako správní reformy vyžaduje vyšší úroveň a efektivitu komunikace s cílovou skupinou, respektive obyvateli státu. „*Vzrůstá proto význam komunikace a znalost komunikačních technik tato komunikace má jednak vysvětlit prováděné změny a nové funkce správního systému, jednak konzultovat s adresáty veřejné správy konkrétní kroky realizující správních funkcí.*“[7]

Reforma veřejné správy byla komunikována s veřejností a starosty politickou reprezentací a zákonodárci jako snaha o přiblížení se veřejné správy lidem. V obrazném i doslovném významu.

Jedním z cílů veřejného sektoru je mimo jiné produkovat předpoklady pro bezproblémový chod sektoru soukromého. „*Například veřejný sektor vytváří podmínky pro rozvoj soukromého sektoru vytvořením právního systému, budováním infrastruktury apod. Zabezpečuje ochranu soukromého vlastnictví (například služby policie, obrany, hasičů, fungující právní prostředí, ale i soudnictví), které je nezbytné pro fungování soukromého sektoru*“ [8]

Ve smyslu přenesené působnosti veřejné správy je možnost občana nebo právnické osoby vyřídit si státní administrativu, co nejblíže bydlišti či sídla společnosti.

3. Místní samospráva

S místní samosprávu v podobě, jakou jí známe dnes, je v České republice poněkud nový koncept. Již od dob rakouskouherského mocnářství byla místní samospráva oddělená od výkonu centrální moci. Tento koncept byl kultivován i reformován. Samospráva nabírala na samostatnosti i jí byla následně práva odebírána a kontrola zpřísněna v průběhu času. [9]

3.1 Vývoj veřejné správy po roce 1993

Prvním dnem roku 1993 se Česká republika stává samostatným, suverénním státem. Zároveň téhož dne vstupuje v účinnost Ústava České republiky (jako ústavní zákon

[7] MATULA Miloš, 2017, str. 30
[8] PEKOVÁ, Jitka, 2011, str. 37
[9] SCHELLE, Karel, 2005

č.1/1993 Sb.) přijatá Českou národní radou před pouhými 15 dny, tedy 16. prosince 1992.[10] Rozluka Českého a Slovenského státu proběhla na základě jednání ministrů vlád jednotlivých zemí v brněnské vile Tugendhat v roce 1992.

Kontinuita působení veřejné správy byla zabezpečena zákonem č. 4/19993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem ČSR (tzv. recepční zákon). Výše uvedený zákon garantoval pokračování práva formou zachování dosavadní zákonů a další právních úprav. Tato právní norma sloužila k zajištění časového rámce pro následnou úpravu a novelizaci právních norem a správních principů. Veřejná správa jako taková byla reprezentována Vládou České republiky. Tento orgán výkonné moci byl utvořen v době společné federativní republiky.[11]

Pro tuto chvíli je výkon veřejné správy plně v rukou politicko-exekutivní reprezentace České republiky.

„*Základní, velmi důležité postavení v oblasti výkonu územně vymezené státní správy měly okresní úřady. Jejich význam, zejména v prvních deseti letech existence samostatné České republiky, byl posílen skutečností, že v této době neexistovaly vyšší územně správní celky, jejichž úřady by mohly realizovat výkon státní správy na vymezeném území.*“[12] Tyto okresní úřady existovaly ve faktické absenci jakýchkoliv krajských zřízení. Jejich působení by mohlo být popsáno jako fungování decentralizované jednotky státní správy se všeobecnou působností. Zřizovatelem okresních úřadů bylo příslušné ministerstvo, které je rovněž řídilo a provádělo nad nimi kontrolní funkci.

Okresní úřady byly provizorním řešením územní samosprávy a zároveň přenesené působnosti státní správy. Jejich působení mělo být dočasné, ovšem s přibývajícím časem jejich fungování se stalo plynulé rozpuštění okresních úřadů stále méně proveditelné a ve výsledku se neobešlo bez radikálnějšího zásahu do systému veřejné správy.

3.2 Reforma veřejné správy v České republice

Současná literatura historie veřejné správy v České republice se shoduje na počtu fází reformy veřejné správy, tedy na třech etapách, nicméně liší se jejich definicí. V transformačním procesu české veřejné správy po roce 1989 můžeme rozpoznat dle Jiřího Matuly tyto fáze: „*V podmínkách ČR můžeme po roce 1989 pozorovat dvě etapy reformy*

[10] LACINA, Karel – ČECHÁK, Vladimír, 2005, str. 98
[11] Tamtéž
[12] LACINA, Karel – ČECHÁK, Vladimír, 2005, str. 100

veřejné správy naposled uvedeném užším smyslu. Reformní procesy v nich byly zejména v první etapě spojeny s procesy transformačními. Transformace představuje kategorii spíše pro označení nákladných systémových změn veřejné správě představujících organickou součástí transformačního procesu.“[13]

Dále Matula uvádí třetí, současnou, fázi, která je charakteristická svým širokým pojetím jako procesu transformace na základě potřeb a požadavků společnosti. Oproti tomu ve *Veřejné správě* autorů Pomahač-Vidláková, lze reformu veřejné správy kategorizovat dle časového rámce a částečně podle politické reprezentace a okruhů veřejné správy, kterou nová legislativa určovala. První období federálního státu v prvních dvou letech předminulé dekády. Druhé období 1992-1997: období dvou koaličních vlád a třetí období menšinové vlády v posledních dvou letech minulého tisíciletí.[14]

Na poslední období, tedy na roky 1998 až 2000 bude upírána pozornost níže.

3.2.1 Okresní úřady

Územní členění státu na okresy bylo ustanoveno zákonem č. 36/1960 Sb. o územním členění státu. S přijetím nové Ústavy České republiky v roce 1992, respektive její vstupem v platnost roku 1993, je nově území České republiky členěno na samostatné samosprávné celky, ale pro jejich přesnou definici Ústava odkazuje na pozdější právní úpravu. Tím vzniká vakuum pro vymezení místní samosprávy a přenesené působnosti.

Roku 1997 úspěšně prošel legislativním procesem ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, který dále pozměňoval předcházející ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb. „*Přijetím tohoto zákona a zejména v souvislosti s jeho realizací, vznikly značné problémy ve vztahu k stávající legislativní úpravě činnosti okresních úřadů. Rovněž územní členění České republiky, tak jak je charakterizováno článkem 99 Ústavy České republiky, pojem „okres“ neužívá. Předpokládaný vznik vyšších územně správních celků (včetně jejich úřadů) si vyžádal i výrazné změny v legislativní úpravě činnosti okresních úřadů.* “[15]

Tomu nastalo zákonem č. 147/2000 Sb. Některé části ze zákona 425/1990 Sb. se objevují i ve výše zmíněném novém zákoně, ale jsou upravovány jiným způsobem a zákon nevyhnutelně směřuje k ukončení fungování okresních úřadů. Výše zmíněný zákon též

[13] MATULA, Miloš, 2017, str. 197
[14] POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga, 2002
[15] ČECHÁK, Vladimír, 2004, str. 122

definuje okresy dle území jako katastry obcí, kde výkon státní správy provádí místně příslušný okresní úřad.

Ve společných a přechodných ustanovení zákona č. 347/1997 Sb. se též stanovuje ukončení funkce okresu jako zřizovatele rozpočtových a příspěvkových organizací a dále pak ukončení okresních shromáždění k posledním dni roku 2002.

Zákonem č. 320/2002 Sb. se zcela ukončuje činnost okresních úřadů a ustanovuje se převod jejich kompetencí, činností a aktivit, které ještě nebyly řešeny předchozími právními nařízeními. V převážné části případů byl převod majetku a působnosti udělen ve prospěch obce působnosti okresních úřadu. Ve speciálních případech (stanovených tímto zákonem) byl beneficientem majetku a působnosti ústřední správní úřad, který byl spřízněný náplní činnosti k předávané agendě. Tento zákon ukončil 12 let výkonu přenesené působnosti orgánů územní státní správy okresními úřady. [16]

3.2.2 Obce

Územní samospráva na úrovni obce byla upravována zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Působnost a kompetence obcí byly tedy vymezeny ještě dříve než samostatná Ústava České republiky a souviselo to bezprostředně se dvěma faktory: v první řadě kvůli naléhavosti reformy veřejné správy, která se stala jednou z absolutních priorit nově vzniknuvšího demokratického státu a v druhé řadě Ústava České republiky byla přijata společně s rozdělením Československého federativního státu. Tento zákon schopně vymezil místo obcí ve veřejné správě, ale nevyhnutelně musel projít brzkou reformou (byl pravidelně novelizován, ale nebyl koncepčně změněn) kvůli dynamice měnícího státního uskupení a směru, kterým se Česká republika vydala.

Ačkoliv Ústava České republiky ve článku 99. uvádí členění územně samosprávních celků na základní (obce) a vyšší (kraje), do roku 1997 neexistovala zákonná definice, těchto územních celků. Stalo se tak až výše zmíněným zákonem č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, díky kterému bylo uzákoněno a vymezeno 14 vyšších územních samosprávných celků, tedy krajů.

„Tento ústavní zákon je možno z hlediska přípravy reformy veřejné správy považovat za základní. Charakter dalších zákonů upravující otázky veřejné správy byl poznamenán zvýšeným akceptování idejí obsažených v „Evropské Charty místní

[16] ČECHÁK, Vladimír, 2004 str. 124

samosprávy", přijaté členskými státy Rady Evropy již v říjnu 1985.".[17] Česká republika Chartu ratifikovala teprve roku 1998, ale již ji alespoň rámcově aplikovala. Částečně měla Charta i vliv na znění zákonů formující fungování samosprávy schválených od počátku 90. let minulého století.

Obecní zřízení je popsáno v zákonně č. 128/2000 Sb. o obcích. V první hlavě zákona je charakterizována entita obce a jsou zde též taxativně vyjmenována statutární města. V druhé hlavě zákon vymezuje samostatnou působnost obce včetně hospodaření, spolupráce mezi obcemi i dalšími subjekty, eventuálně s obcemi jiných států. [18]

Přenesená působnost státní správy je v tomto zákoně ustanovena a vymezena pomocí § 61-63 a § 65 v nejzákladnějších mezích. Dále je zde vymezen pojem „pověřený obecní úřad" v § 64 jako orgán obce a hlavní vykonavatel přenesené státní působnosti pro více obcí ve správním obvodu. Obce s pověřeným obecním úřadem nově rozpoznáváme jako obce II. typu.

V roce 2002 byl tento zákon (č. 128/2000 Sb.) upraven novým zákonem č. 313/2002 Sb., který přidal šestašedesátý paragraf, s jehož pomocí je rozšířena možná oblast působnosti obce ve smyslu pověření veřejnou správou a byl vymezen nový pojem a to „obec s rozšířenou působností". Tento nový zákon, zákon ustanovující ORP (obce III. typu), má přímou souvislost s ukončením činnosti okresních úřadů.

Výše přenesené působnosti ve správním obvodu jsou dále vymezeny zvláštními právními předpisy.

V souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 313/2002 Sb. novelizujícího zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.) je též přenesena kontrolní činnost obcí ze strany okresních úřadů na krajské úřady, případně na Ministerstvo vnitra ve specifických případech. [19]

Rozsáhlá hlava IV zákona 128/2000 Sb. pojednává o zastupitelstvu obce, rady obce, obecního úřadu. Navazující hlava zákona upřesňuje postavení a činnost orgánů zřizovaných zastupitelstvem nebo radou obce (mimo jiné komise).

Poslední hlava zákona č. 128/2000 Sb., vymezuje náležitosti statutárních měst a v druhé části obsahuje ustanovení společná a přechodná. V závěrečném ustanovení se ruší původní zákon č. 367/1990 Sb. a vymezuje počátek platnosti nového zákona od uskutečnění voleb do krajského zastupitelstva 12. listopadu 2000. [20]

---

[17] ČECHÁK, Vladimír, 2004, str. 130
[18] ČECHÁK, Vladimír, 2004, str. 132
[19] Tamtéž
[20] ČECHÁK, Vladimír, 2004, str. 133

Obdobně jako u obcí a krajů byla též novelizována správa hlavního města Prahy v samostatných legislativních úpravách (konkrétně zákon č. 131/2000 Sb. v pozdějších úpravách).

3.2.3 Kraje

Obratem ve struktuře místní samosprávy bylo skutečné zavedení krajů (tedy nejen proklamovaného v ústavě České republiky). Zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. bylo konstituováno 14 vyšších územně správních celků a byla vymezena jejich území, jak je známe dnes. Účinnost tohoto zákon se datuje k 1. lednu 2000.

Právní úprava fungování výše zmíněných územních celků je koncipováno v zákoně č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení). Tento právní předpis dále upravuje míru kompetencí i odpovědnosti kraje, strukturu jeho výkonných orgánů včetně dělby moci a dozoru ze strany státní správy i vůči obcím s rozšířenou působností a úřadům s přenesenou působností. Volby do těchto právních útvarů, krajských orgánů byly určeny zákonem č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů, a o změně některých zákonů.[21]

Časový prostor tří let mezi přijetím zákona a nabytím jeho účinnosti bylo řešení hned tří klíčových problémů, které změna územní a správní struktury České republiky přinášela.

Výzvou bylo zejména reforma pole působnosti pro některé státní správní orgány, jmenovitě například výše zmíněné okresní úřady místo, které byly definovány okresy nebo například soudy, kde též definovaly svůj územní základ působnosti okresy. Proto zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu nemohl být zrušen bez koncepční alternativy.

Druhým aspektem a zároveň nedostatkem krajského vymezení, tak jak bylo předloženo původním návrhu zákona č. 347/1997, byla absence definice regionů kvalifikovaných svou velikostí a počtem obyvatel pro čerpání z Fondu soudržnosti Evropské unie. Naštěstí tento problém byl na přelomu milénia vyřešen pomocí sloučení některých krajů do regionů soudržnosti zákonem č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje.

Třetí a možná nejpodstatnější otázkou bylo faktické vymezení hranic s ohledem nejen na demograficko-politický aspekt obyvatelstva, ale (především) na rozložení infrastruktury a geografických podmínek jednotlivých krajů. Přirozeně tato problematika

---

[21] ČECHÁK, Vladimír, 2004, str. 136

vyústila v řadu pozměňovacích návrhů na přesun hranic krajů v následujících letech od přijetí zákona, ovšem bez dostatečné podpory pro jejich přijetí. [22]

Za elementární zákon pro úspěšné provedení reformy veřejné správy musíme považovat zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, který v synergii se zákony č. 128/2000 Sb., 147/2000 Sb. a č. 131/2000 Sb. pozměnil předpoklady pro správu krajského zřízení.

„Ukončení činnosti okresních úřadů a převedení jejich agendy převážně zčásti na obce (pověřené, s rozšířenou působností) a kraje (krajské úřady) si však vynutilo i přijetí dalších zákonů (eventuálně podzákonných norem). Šlo zejména o zákon č. 320/2002 Sb., který řeší převedení majetku, pracovníků a příslušnosti k hospodařením s majetkem v souvislosti se zrušením okresních úřadů z těchto úřadu na jiné subjekty (kraje, v některých případech obce) a rovněž řeší převedení některého majetku, který byl ve vlastnictví státu, jehož zprávu zajišťovaly okresní úřady, na obce nebo kraje.“[23]

Ministerstvo vnitra vydalo v návaznosti na přijetí zákona o ukončení fungování okresních úřadů vyhlášku č. 362/2002 Sb., která upravovala metodiku postupu spisové rozluky. Tyto materiály byly následně předány korespondujícím orgánům. Tím byla ukončena územně správní reforma veřejné správy v České republice.

3.2.4 Shrnutí reformy

Pro počátek reformního úsilí je příznačná vysoká vůle jednak ze strany disidentních vládních činitelů, tak i všeobecná veřejná podpora, ovšem s absencí praktických zkušeností a velmi limitovaného množství teoretických znalostí. Pro druhé období reformy veřejné správy, období po rozchodu federativního uskupení Československo až po završení samosprávní reformy, je typické již daleko lepší právní podložení změn reformy veřejné správy se specifickou terminologií a zároveň se stále velmi silným zájmem ze strany politické i úřední (exekutivní) reprezentace i veřejnosti. Bezmála dekádu trvající intenzivní zájem o reformu veřejné správy přinesl plody práce. Během poslední fáze reformy veřejné správy je již patrná lehká únava (v rámci jednotlivých případů, nikoliv globálně) a zůstává tak pouhá snaha o zvládnutí minima pro přijetí do Evropské unie a víra, že současný systém veřejné správy je dostatečně robustní, aby se nezhroutil. Poslední reforma probíhala též za relativně turbulentního politického prostředí (které ovšem pokračovalo i v prvním desetiletí nového tisíciletí) a v absenci promotérů reformy veřejné správy.

---

[22] ČECHÁK, Vladimír, 2004, str. 136
[23] ČECHÁK, Vladimír, 2004, str. 137

Domnívám se, že současnou reformu veřejné správy lze spíše charakterizovat jako dlouhotrvající a dílčí pokrok napříč mnoha oblastmi a úrovni. Pokrok, který je v našem případě též limitován nedostatkem tlaku ze strany voličů a omezením shora, přesněji zákony Evropské unie, které mohou sloužit jako omezení pro naši vlastní legislativu i jako výmluva pro naši politickou reprezentaci.

Už v roce 2002 se mluvilo o tom, že reforma veřejné správy může být natolik úspěšná, nakolik je vůle a schopnost politické reprezentace.

Profesor Veřejné správy při Univerzitě Jižní Kalifornie, Gerald E. Caiden, trefně podotýká: *„Především je důležité mít na zřeteli, že správní reforma se týká administrativní stránky vlády, veřejného sektoru, veřejné správy a řízení (managementu), tedy toho, jako vykonávat věci, o nich bylo rozhodnuto politiky. To znamená, že správní reforma sice může zlepšit politické rozhodování, nemůže je však zvrátit; a jsou to právě politická rozhodnutí, která převážně nesou odpovědnost za mnohé nedostatky veřejného sektoru a špatnou veřejnou správu, i když často je vina připisována správní úředník.“*[24]

Úředníci jsou limitováni politickým prostředím, které ve svém důsledku diktuje podmínky jejich práce a tedy i přes veškeré dobré úmysly a snahu nelze zvrátit nevyhnutelné nedostačující odbavení úřední občanské obslužnosti. Reforma správy není schopna zpětně pozměňovat a substituovat politické, ekonomické či institucionální reformy a působení.

Shrnutím celé kapitoly reformy veřejné správy a přesunutí k jednotlivé působnosti nám nejlépe poslouží slova autorů Horzinkové a Novotného:

„*Veřejná správa je chápána jako soubor procesů, které řídí, regulují a vykonávají specifické instituce za účelem správy věcí veřejných. Za veřejnou záležitost je považováno vše, co se dotýká každého člověka jako člena společnosti. Celý systém fungování veřejné správy vychází z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná svoboda jiného občana.* “[25]

Největší podíl ve veřejné správě reprezentuje územní samospráva, která zároveň je její největší slabinou z hlediska.

Samozřejmě celá reforma veřejné správy neprobíhala nijak hladce a výsledná podoba, kterou reforma dostala, byla jen jednou z dlouhé řady navrhovaných a politicky propagovaných. Až z dlouhodobého hlediska, a samozřejmě v kontrastu s relevantními

---

[24] POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga, 2002, str. 187
[25] HORZINKOVÁ, Eva – NOVOTNÝ, Milan, 2010, str. 51

referenčními subjekty (zeměmi), kde reformy proběhly, je možnost reformy hodnotit. V neposlední řadě je též potřeba mít na paměti, že alternativa k reformě by byl statut quo, který by pro výkon moderní veřejné správy byl velmi nevyhovující, a čerpání z Evropských fondů by nebylo možné bez ohledu na to, jestli je čerpání efektivní či nikoliv.

3.3 Představení obcí

Obcím v České republice je zákonem a dalšími podzákonnými právními akty svěřena rozdílná míra státní správy. Obce můžeme rozlišit na tři základní kategorie podle rozsahu přenesené působnosti. Základní rozsah přenesené působnosti mají všechny obce v České republice. Dále zákon č. 128/2000 Sb. v § 61 odst. 1 uvádí jako samostatnou kategorii obce s pověřeným obecním úřadem, a nakonec obce s rozšířenou působností.

3.3.1 Obce prvního typu

Dle zákona o obcích je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. [26] Krajské orgány či orgány státu mohou intervenovat pouze způsobem, který stanoví zákon a pouze za předpokladu, že se jedná o ochranu zákona. Rozsah samostatné působnosti může být omezen pouze zákonem a povinnosti obec může ukládat na základě obecně závazné vyhlášky.

Přenesená působnost u obcí s běžným obecním úřadem je v tzv. základním rozsahu. Výjimku může tvořit přenesení výkonu státní správy veřejnoprávní smlouvou nebo nařízením krajského úřadu z důvodu neplnění povinností obcí. Přenesenou působnost vykonávají orgány obce na základě zákonného ustanovení.

Příkladem některých agend, které vykonávají obce s běžným obecním úřadem, může být:

i. přestupková agenda v rámci státní správy, územní samosprávy, majetku, občanskému soužití, provozu na pozemních komunikací, ochraně přírodních zdrojů apod. vedené dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

ii. výběr poplatků dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

iii. vydávání nařízení obce

[26] § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

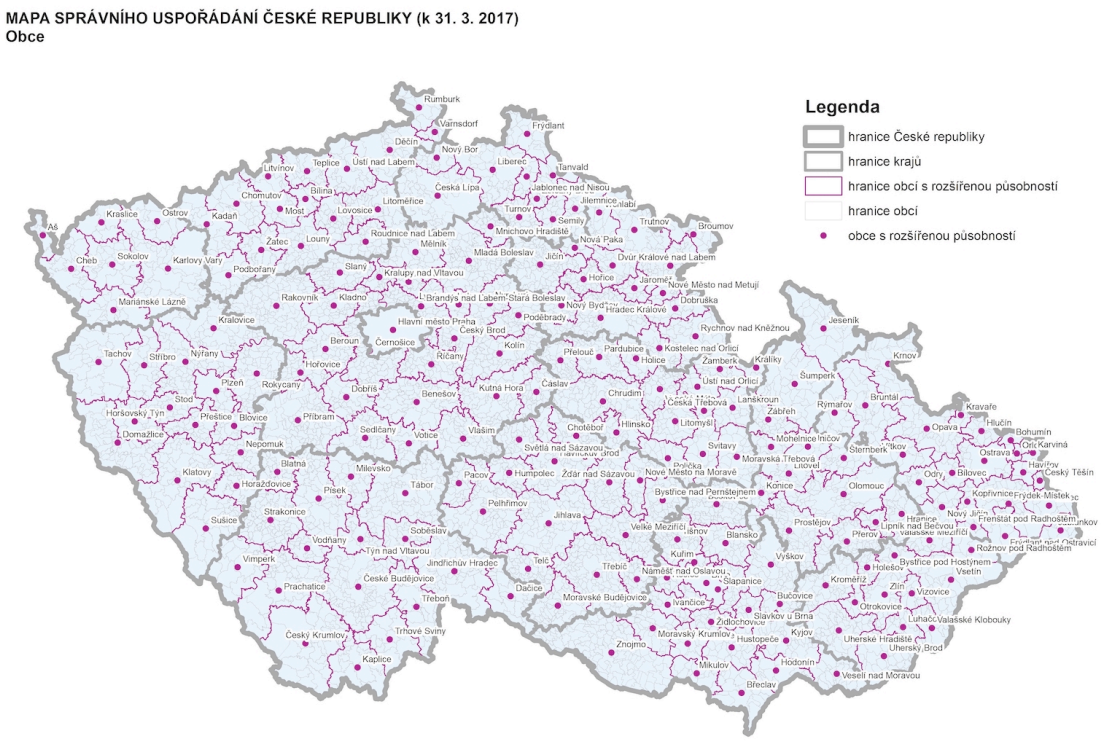
3.3.2 Obce s pověřeným úřadem - obce II. typu

Nad rámec kompetencí obcí I. stupně zastává pro svůj správní obvod obce II. typu na základě prováděcího právního předpisu a za přítomnosti specializovaného úřadu. [27]

3.3.3 Obce s rozšířenou působností - obce III. typu

Zákonem ustanovená působnost obce s rozšířenou působností lze členit standardně na samosprávnou působnost v základním rozsahu na území dané obce a na přenesenou působnost pro svěřené území. Rozsah svěřených agend, kompetencí a povinností je dále určen příslušnými zákony.

MAPA. č. 1. – Správní uspořádání české republiky: Obce



Zdroj: Ústav územního rozvoje Brno, březen 2017

Zákon č. 314/2002 Sb. stanovuje konkrétní obecní úřady jako úřady s rozšířenou působností, které přebírají část agendy státní správy a vykonávají ji na příslušném území nad rámec základní přenesené působnosti. „*Obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává přenesenou působnost v základním rozsahu pro území dané obce. Dále vykonává*

[27] Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy | Portál územního plánování [online]

působnost pověřeného obecního úřadu v jeho správním obvodu a dále státní správu v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony ve správním obvodu stanovené vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.“ [28]

Vyhláška ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, jmenovitě určuje pro jednotlivé kraje správní obvody obcí II. a III. typu.

Při určování oblastí působností ORP se přihlíželo k počtu obyvatel v daném území a dojezdovou vzdáleností, pakliže by početní limit správního obvodu nebyl dodržen (hranice stanovena na 15 tis. obyvatel).

Momentálně je v České republice určeno 205 obcí s rozšířenou působností a vykonávají zpravidla právně a věcně náročnější agendy.

Například:

i. přenesenou správu živnostenského oboru dle zákona 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
ii. agenda silničního správního úřadu a speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
iii. správa registru řidičů včetně výdeje českých a mezinárodních řidičských průkazů dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích
iv. správa registru vozidel dle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích
v. výdej OP dle zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech a výdej cestovních dokladů dle zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech
vi. přezkoumávají a schvalují vodní stavby dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách
vii. zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ukládá zřízení příslušných orgánů k výkonu zákona právě ORP

Obce III. typu, obce s rozšířenou působností, jsou všeobecně považovány za hlavní pilíř výkonu státní správy v území. Status obce s rozšířenou působností je obci přidělen zákonem a pouze zákonem jej lze též měnit.

[28] HORZINKOVÁ, Eva – NOVOTNÝ, Milan, 2010, str. 59

3.3.4 Princip kategorizace obcí

Cílem reformního zákona o obcích bylo dát každé obci její samosprávný status a zároveň dle úrovně pověření decentralizovat výkonnou státní moc a tím jí přiblížit občanům. V současnosti tedy obce vždy na svém úřadě spravují vlastní samosprávu. Zároveň, podle zákonných pokynů spravují výkon státní veřejné správy pro své správní území, ať už pro případ správní oblasti pověřeného úřadu pro obec II. typu anebo pro rozšířenou působnost III. typu. Status obce II. a III. typu se vzájemně nevylučují, ale ani nejsou vzájemnou podmínkou z principu definice.

Neexistuje v českém právním řádu žádná zákonná úprava o hierarchizaci vymezených typů obcí zákonem 128/2000 Sb., a proto nevyplývá mezi jednotlivými obcemi vztah nadřízenosti či podřízenosti, pouze rozdíl v rozsahu přenesené působnosti státní správy. Obce jsou tedy plošně pouze jeden stupeň přenesené působnosti v našem třístupňovém systému obec-kraj-ministerstvo (/stát).

3.3.5 Statistiky obcí

Česká republika patří k zemím Evropské unie s vůbec nejmenším průměrem obyvatel municipalit. Na opačné straně spektra stojí například Litva, Irsko a Velkou Británii nebo třeba také Švédsko.[29]

Je to dáno vysokým počtem relativně malých obcí a absencí slučování obcí, které v některých zemích probíhalo zákonně nebo bylo vyvoláno převážením správní odpovědnosti nad smyslem municipální příslušnosti.

„*Kategorie obcí:*

6 254 obcí se základní působností

1 230 obcí s matričním úřadem

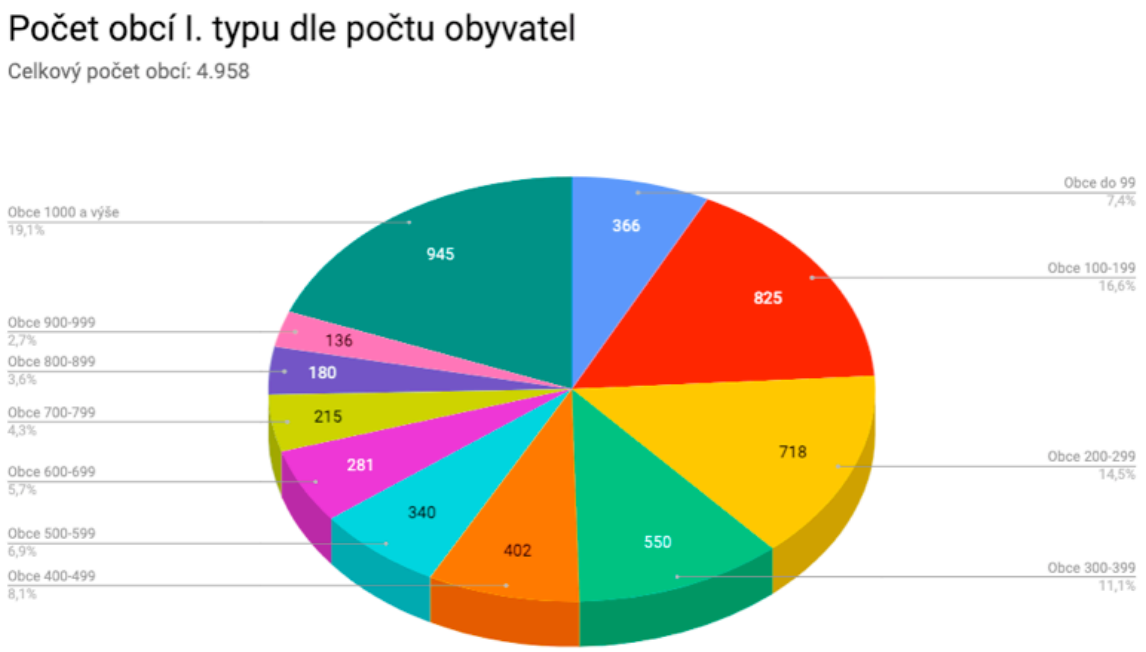
618 obcí se stavebním úřadem

388 obcí s pověřeným obecním úřadem

205 obcí s rozšířenou působností.“ [30]

Graf 1. – Rozložení obcí podle počtu obyvatel[31]

[29] The State of European Cities, 2016
[30] Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy | MVČR, 2016 [online]
[31] Vlastní zpracování, ČSÚ



Zdroj: Vlastní zpracování dle dat ČSÚ (Počet obyvatel v obcích - k 1.1.2019)

Dle Českého statistického úřadu (ke dni 1. 1. 2019) se v České republice se nalézá 4958 obcí I. typu s tím, že 50,32 % všech těchto obcí má počet obyvatel 100-499. Kumulovaně se jedná o 670.320 občanů. Jedná se velký počet administrativních jednotek, svázaných správní řádem a dalšími zákony, pro relativně malý počet obyvatel ve správě, což je zdrojem neefektivity veřejné správy a dále se budeme touto neefektivitou zabývat a hledat na ní možná řešení.

Poměr všech obcí prvního typu s počtem obyvatel do 500 celkem činí více než 57 % ze všech obcí prvního typu. Každý takovýto úřad musí dělat totožnou agendu a zajišťovat pro ni personální obsazení.

3.4 Spolupráce obcí

Jednou ze základních možností kooperace obcí je na základě veřejnoprávních smluv, které zpravidla obce I. stupně iniciují k předání části své veřejné správy na větší územně správní subjekt případně na obec stejného typu. Další možností spolupráce je delegace výkonu přenesené spolupráce obce s rozšířenou působností na obec II. typu nebo zajištění výkonu v případě nedostatečného plnění pověřeným subjektem, ale těmito dvěma posledními případy se v práci nebudeme zabývat, protože nespadají do oblasti zadání práce.

Správní řád České republiky je formulován v zákoně č. 500/2004 Sb., kde uvádí definici veřejnoprávních smluv jako bilaterální nebo multilaterální smlouvu, která pozměňuje či ukončuje práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. § 159 výše uvedeného zákona mimo jiné explicitně vytyčuje „*Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy*.“ [32]

Napříč územně správními jednotkami je nejčastěji využívaným typem veřejnoprávní smlouvy pro převod kompetencí a odpovědností, vyplývajících z výkonu veřejné správy, koordinační veřejnoprávní smlouva (správní řád dále rozpoznává smlouvy subordinační a smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či veřejných subjektivních povinností). Smlouva může být prohlášena za platnou, až po schválení nadřízeného správního orgánu a jen za předpokladu souladu se zvláštními právními předpisy. „*Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.*“ [33]

Zákon o obcích a správního řádu umožňuje delegaci kompetencí z obcí I. typu na ORP. „*Bohužel není právně upravena možnost přesunu právní odpovědnosti za výkon veřejné služby a její hmotné plnění z obce II. stupně na jinou obec, což právní teorie vnímá jako nevhodné*.“ [34]

Ze zákona musí veřejnoprávní smlouva mít uvedeno mimo jiné rozsah přenesené působnosti a formu kompenzace za výkon této přenesené působnosti.

K institutu veřejných smluv se i vyjadřuje *Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti* vydaná Ministerstvem vnitra v roce 2017.

Hojné uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti je v souladu se smyslem institutu, ovšem jedná se o prostředek, který měl sloužit k lokální korekci přenesené působnosti za speciálních okolností, nikoliv jako plošné řešení například

---

[32] Zákon č. 500/2004 Sb., cit 2019
[33] Zákon č. 128/2000, Sb., §63, cit. 2019.
[34] Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, 2017

přestupkové agendy, což vede k prohloubení nepřehlednosti veřejné správy. Jedno z řešení by byla plošná změna věcné příslušnosti přestupkové agendy a přesun této agendy na vybraný typ obce.[35]

„*Obce s rozšířenou působností zpravidla disponují potřebným počtem zaměstnanců, kteří jsou kvalifikováni k výkonu správních činností spadajících do přenesené působnosti, a rovněž jsou schopny výkon těchto činností finančně zabezpečit.*“[36]

Je tedy vidět, že v určitých oblastech je systém státní správy ve smyslu přenesené působnosti nastaven dobře, tedy, že kompetentní úřad agendu nejenže zvládá, ale nepotřebuje asistenci. V případě počtu VPS u obcí I. typu se lze domnívat, že zde existuje systematická chyba a užívání veřejnoprávních smluv se snaží tuto chybu, ve svém důsledku neefektivitu, napravit. „*Obce mezi sebou uzavírají veřejnoprávní smlouvy v řadě oblastí, přičemž typickými oblastmi jsou: přestupková agenda (4 982 veřejnoprávních smluv), zápis údajů do informačních systémů (703 veřejnoprávních smluv), sociálně-právní ochrana dětí (546 veřejnoprávních smluv), pozemní komunikace (410 veřejnoprávních smluv) či evidence obyvatel (386 veřejnoprávních smluv).*“[37]

Návrhy řešení a další analýzou se budeme zabývat v závěru práce.

3.5 Hodnocení veřejné správy

Kromě současné správně-právní literatury se výkonem státní správy i plošně analýzy Evropské unie. Následně se problematice hlouběji/zevrubněji věnují jednotlivé účelové analýzy a odborné kompilace dat. Jako výchozí zdroj pro hodnocení úspěšnosti a naplnění cílů reformy veřejné správy jsou ovšem využity analýzy a zprávy ministerstva vnitra České republiky.

3.5.1 Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (2012)

V roce 2012 Ministerstvo vnitra vydalo Analýzu výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení), kde metodicky popisuje legislativní zátěž obcí I. typu a analyzuje možnosti převodu kompetencí na vyšší územně správní celky, respektive přímo na obce s rozšířenou působností. Obce I. typu momentálně vykonávají svou samosprávnou a přenesenou působnost dle 65 zákonů.

---

[35] Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, 2017
[36] Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, 2017, str. 15
[37] Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, 2017, str. 18

Tabulka č. 1: Výčet resortů svěřující obcím I. typu přenesenou působnost

ústřední správní úřad	počet zákonů	ústřední správní úřad	počet zákonů
Ministerstvo vnitra (dále „MV“)	21	Státní úřad pro jadernou bezpečnost (dále „SÚJB“)	1
Ministerstvo spravedlnosti (dále „MS“)	9	Národní bezpečnostní úřad (dále „NBÚ“)	1
Ministerstvo zemědělství (dále „MZe“)	6	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále „MŠMT“)	1
Ministerstvo financí (dále „MF“)	6	Ministerstvo obrany (dále „MO“)	1
Ministerstvo životního prostředí (dále „MŽP“)	4	Ministerstvo pro místní rozvoj (dále „MMR“)	1
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „MPSV“)	3	Ministerstvo kultury (dále „MK“)	1
Ministerstvo dopravy (dále „MD“)	3	Český úřad zeměměřický a katastrální (dále „ČÚZK“)	1
Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále „MPO“)	3	Český statistický úřad (dále „ČSÚ“)	1
Ministerstvo zdravotnictví (dále „MZd“)	2	**celkem zákonů**	**65**

Zdroj: Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, 2017

„*Praxe ukazuje, že z hlediska optimálního výkonu veřejné správy v České republice je žádoucí, aby existovala maximálně třístupňová územně správní struktura, přičemž výkon zákonných kompetencí by měl být v největším možném rozsahu soustřeďován na úrovních obec - obec s rozšířenou působností - kraj (cílový stav)*.“ [38] Lze se domnívat, že při přesunu rozhodovací pravomoci z obcí I. typu na ORP s vysokou pravděpodobností dojde ke zvednutí kvality výkonu VS a zároveň se i sníží frekvence nutnosti odvolání, respektive zásahu do rozhodnutí ze strany výších nadřazených organizačních.

Jednalo by se sice o větší centralizaci, ale zase by došlo k větší koncentraci odborné způsobilosti a tím ulehčení celého správního aparátu. Analýza konstatuje, že v současném stavu přenesené působnosti na signifikantní počet obcí I. stupně má situace pouze dvě východiska: využití specializovaného úředníka na malý počet případů nebo absence takového úředníka pro správní obvod. V takovém případě rozhodnutí činí starosta obce.

„*Přenesená působnost zpravidla představuje výkon vysoce specializovaných a komplexních správních agend vyžadujících práci odborně proškolených a na jednotlivé agendy specializovaných úředníků se zvláštní odbornou způsobilostí a náležitou praxí v oboru. Pokud jde o personální a institucionální zabezpečení výkonu přenesené působnosti, obecně platí, že čím je obec větší, tím je levnější výkon specializované správní agendy*

[38] Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, 2012, str. 3

(úspory z rozsahu).“ [39] V situaci, kdy na úřadech drobnějších obcí spravují více agend s vyšší potřebou specializace, kvalita jednotlivých výkonů nemusí dosahovat optimálního provedení, ačkoliv by se mohlo jevit, že se jedná o nejefektivnější alokaci pracovní síly. Specializace úředníků by tedy nahrávala přenesení působnosti agend na vyšší správní celky.

Mezi hlavní argumenty *Analýzy pro přesun některých kompetencí z obcí I. stupně na ORP* byl minimální počet úkonů s vysokou profesní náročností. Mezi takové úkony patří činnosti související s kontrolou či udělováním sankcí. Naopak Analýza se staví za ponechání činností související se znalostní místních podmínek, potřebou dostupnosti občanům, krizového řízení nebo například kooperace s jinými orgány státní správy. U poslední jmenované činnosti je ovšem velký potenciál se spoluprací více obcí po metodologické stránce jednání, zejména pak při vypisování grantů u jednotlivých ministerstev nebo přímo u žádostí o čerpání z fondů Evropské unie, kde by sdílení poznatků a procesů bylo všestranně nápomocné a projevily by se zde opět úspory z rozsahu (na úrovni menší chybovosti při specializaci a možnosti využití specializace a zkušeností pro více obcí).

Analýza při revizi zákonů dotýkajících se obecní zřízení a výkonu její správní moci, jmenuje klíčové činnosti, které by svým přesunem působnosti na nižší územně správní celky ztratily na úrovni. Jedná se zejména o ochranu státu, protipovodňové ochrany, krizové řízení a volby. Konkluze analýzy právního a praktického rozboru veřejné správy pro obce I. stupně zní, že v nadpoloviční většině zákonu by nebyla navrhnuta žádná legislativní úprava. Necelá jedna pětina zákonů byla navrhnuta k přesunu výkonu na ORP z obcí I. stupně, naopak u bezmála 5 % (3 zákony) bylo v Analýze navrhnuto přesunout kompetenci ze státní správy na samosprávu a další 3 zákony opět z kompetence samosprávy zcela vyjmout. Zbývajících 14 % zákonů (z 65 zmíněných) bylo navrhnuto na úpravu a setrvání v kompetencích současně uvedených.

Analýza ve svém závěru dochází ke dvěma návrhům úpravy současného systému přenesené působnosti na obce. První návrh je logické doporučení přenesení určitých agend z obcí I. typu na ORP. Ovšem proti tomuto návrhu se kategoricky vyhradili zástupci územních samospráv. „*Otázky přenosu přenesené působnosti z obcí I na obce s rozšířenou působností se také dotkl např. seminář, který pořádal v Senátu dne 11. září 2012 Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Ve většině případů byla možnost*

[39] Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, 2012, str. 4

odnímání kompetencí obcím. I v diskusi zástupci územních samospráv odmítána. Odmítavý postoj však byl deklarován bez konkrétní znalosti navrhovaných změn.“ [40]

Druhý návrh byl přesun přenesené působnosti z obcí I. typu na obce II. typu a tím se centralizoval výkon veřejné správy, ulehčilo se místním samosprávám, ale nezmenšila by se jeho roztříštěnost.

3.5.2 Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012-2013

Na analýzu výkonu státní správy navazuje hodnotící zpráva.

Repetitivně je zmiňováno na adresu obcí I. typu, že se vyskytuje zvýšený počet procesních i věcných chyb napříč úseky při přenesené působnosti. Klíčovým důvodem pro zvýšenou chybovost je absence optimálního počtu úřední síly a její kvalifikace. Dále je výkon práce úředníka rozprostřen mezi více na sebe nenavazujících agend, kde jednotlivé úkony mají nízkou míru opakování. Není zde tedy mnoho prostoru pro vytvoření si rutiny a zaběhnutí si odbavovacího procesu jednotlivých úkonů. Tato skutečnost byla zmíněna již v předcházející zprávě. „*Krajským úřadům byly většinou konstatovány zejména procesní a formální nedostatky, tj. nedodržování formálních a procesních náležitostí stanovených správním řádem a porušování základních principů správního řízení. Obecně je možné konstatovat, že důsledná aplikace správního řádu je u celé řady (zejména menších) obcí přetrvávajícím problémem*.“ [41]

Zde, 10 let po dokončení reformy veřejné správy, se MV jednoznačně vyjadřuje k praktické části výkonu přenesené působnosti, a to ne zcela kladně.

3.5.3 Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2014-2016

Následující hodnotící zpráva se vyjadřuje v podobně kritickém, duchu jako za předchozí zkoumané období. Dále zmiňuje, že množství kontrol krajskými úřady v obcích je zhruba na stejné úrovni (tedy okolo 2900), což efektivní míru kontroly staví pouze na

[40] Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, 2012, str. 11

[41] Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012-2013, 2014 str. 93

dvě pětiny ze všech obcí. Zbývajících 60% obcí není v daném období zkontrolováno z důvodu nedostatečné personální a finanční kapacity. Mnohé z činností přenesené ze státní správy na obce není podrobeno přezkoumání a nelze tak vyhodnotit jeho kvalitu a efektivitu.[42] „*V porovnání s předchozím kontrolním obdobím lze konstatovat, že roste i průměrný počet zjištění na jednu kontrolu (v kontrolním období 2012–2013 činil 0,81 oproti 1,12 kontrolního zjištění na jednu kontrolu v období 2014–2016). Byť se nejedná o nikterak vysoké číslo, rostoucí trend počtu zjištění na jednu kontrolu nesvědčí o zlepšování úrovně výkonu přenesené působnosti na obcích se základní působností*.“ [43]

Dále ze zprávy MV vyplývá, že kraji byly provedeny kontroly v různých úsecích pro 100% všech obcí II. a III. typu, tedy kontrolou prošly všechny obce s pověřeným obecním úřadem a všechny obce s rozšířenou působností, ovšem obce I. stupně nikoliv.

Ze závěrů a doporučení z výše zmíněné zprávy Ministerstva vnitra pro orgány obcí a krajů z výkonu samostatné působnosti je uvedeno, že průměrně kontrola odhalí 5 výskytů porušení zákona. Tyto hodnoty jsou neúnosně vysoké. „*Mezi nejfrekventovanější a nejzávažnější případy dosahující intenzity porušení zákona patří oblast nakládání s majetkem obce, fungování zastupitelstva obce a oblast týkající se zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvíce zjištěných nedostatků za období 2014–2016 lze shledávat u obcí typu I, nejčastější příčinou je pak neznalost současné platné právní úpravy ze strany představitelů obcí*.“ [44] Dále zprávy MV dále vyplývá, že nejvíce pochybení udělá obec v oblasti účetnictví, zákona o veřejných zakázkách, finanční kontrole a v neposlední řadě v pravidlech územních rozpočtů.

3.5.4 Souhrnné hodnocení veřejné správy

Reformou vzniklé dělení a zároveň propojení veřejné správy s místní samosprávou přineslo zvýšenou efektivitu při výkonu veřejné správy, otázkou zůstává, zda-li výsledný efekt byl kýžený a jestli zde existuje prostor pro novelizaci systému přenesené působnosti.

Mezi výhody současného systému, tedy systému veřejné správy po reformě, můžeme uvést lepší koordinaci samosprávy a státní správy, snížení nákladů z důvodu eliminace duplicity duplicitě činností státní správy a samosprávy, což se projevuje i v poklesu byrokracie.

---

[42] Hodnoticí zpráva za léta 2014-2016, str. 95
[43] Hodnoticí zpráva za léta 2014-2016, str. 96
[44] Hodnoticí zpráva za léta 2014-2016, str. 97

Důležitějším faktorem je občanská obslužnost, kde reforma v mnohých případech přiblížila občanu pracoviště veřejné správy a tím mu přinesla nespornou výhodu oproti předchozímu stavu. Pakliže cílem reformy bylo přiblížit občanu výkon státní správy a kategorizovat obecní správu, lze reformu hodnotit kladně. Pakliže cílem bylo zároveň výrazně zefektivnit veřejnou správu a zamezit případně chybovosti jejich rozhodnutí, nemůžeme bohužel úspěch jednoznačně konstatovat. Hlavní příčinou a zdrojem problematičnosti v přenesení působnosti je rozsah přenesené působnosti a to zejména u obcí I. typu, kdy „*Podle Katalogu činností obcí zpracovanému k 1. 1. 2015 vykonávaly obce přenesenou působnost na základě 121 zákonů v gesci celkem 19 ústředních správních úřadů.*“ [45]

Dále je zde problematická otázka financování této přenesené působnosti, ale hlavně personální zajištění výkonu přenesené působnosti. Nehledě na možný střet obecních a státních zájmů.

Problémy veřejné správy u obcí I. typu:

- administrativní zátěž
- nadbytečná specializace jednotlivých úředníků, respektive správa několika specializovaných agend jedním úředníkem a z toho plynoucí dva zápory
- mnohdy chybějící zkouška odborné způsobilosti úředníka (povinná dle § 21 zákona č. 312/2002 Sb.)
- procesní a správní chyby při rozhodování a jejich následná nutnost nápravy pomocí opravných či dozorčích prostředků

„*Úkolem veřejného sektoru je vytvářet podmínky pro fungování soukromého sektoru. Například veřejný sektor vytváří podmínky pro rozvoj soukromého sektoru vytvoření právního systému, budováním infrastruktury apod. Zabezpečuje ochranu soukromého vlastnictví (například služby policie, obrany, hasičů, fungující právní prostředí, ale i soudnictví), které je nezbytné pro fungování soukromého sektoru.*“. [46]

Veřejný sektor může vytvářet podmínky pro správné fungování soukromého sektoru přímo svým jednáním či nepřímo pomocí své efektivity, která se promítá do nákladů na veřejnou správu a ušlými příležitostmi alokace veřejných zdrojů.

---

[45] Katalog činností obcí k 1.1.2015 | MVČR, 2016 [online]
[46] PEKOVÁ, Jitka, 2011, str. 37

Pro úspěšnou správní reformu a transformaci funkcí VS je zapotřebí frekventovanější, intenzivnější a lépe cílené komunikace se všemi aktivními i pasivními aktéry reformy od občanů až po jednotlivé úředníky a obory. „*Vzrůstá proto význam komunikace a znalost komunikačních technik. Tato komunikace má jednak vysvětlit prováděné změny a nové funkce správního systému, jednak konzultovat s adresáty veřejné správy konkrétní kroky realizující správních funkcí.*“ [47]

Změna, respektive zefektivnění veřejné správy, má největší efekt v systémových změnách, protože právě ty, tedy systémové nastavení, tvoří limity výkonosti veřejné správy.

3.5.5 Závěr kapitoly

Jednoznačně je na pořadu hodnocení nastaveného systému, nikoliv procesního a jsou odhaleny nedostatky v rámcovém nastavení veřejné správy.

„*Veřejná správa je chápána jako soubor procesů, které řídí, regulují a vykonávají specifické instituce za účelem správy věcí veřejných. Za veřejnou záležitost je považováno vše, co se dotýká každého člověka jako člena společnosti. Celý systém fungování veřejné správy vychází z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná svoboda jiného občana.*“[48] Územní samospráva je mnohými zdroji označována za největší mezeru v produktivitě a veřejné správy v České republice, která zároveň potřebuje doznat největší organizační proměny a přizpůsobení se požadavků na efektivní výkon VS.

PRAKTICKÁ ČÁST

V praktické části si uvedeme komparaci českého a švédského modelu veřejné správy a některé mechanismy, které bychom mohli adoptovat do českého právního řádu, zejména v oblasti personálního řízení veřejné správy v přenesené působnosti. Dále probereme vyhodnocení dotazníku rozeslaného představitelům obcí I. a III. typu s prosbou o vyjádření jejich názoru na vzájemnou spolupráci a možnost přenesení některých kompetencí na vyšší územně správní celek.

---

[47] MATULA Miloš, 2017, str. 30
[48] HORZINKOVÁ, Eva – NOVOTNÝ, Milan, 2010, str. 94

3.6 Veřejná správa v evropském kontextu

Cílem práce je hodnotit výkon přenesené působnosti státní správy na úrovni samosprávy a navrhnout případná opatření k jejímu zefektivnění. Pakliže jsme od 80. let přímo či nepřímo směřovali k zavedení standardů výkonu státní správy západoevropských zemí. Bylo by ovšem liché se domnívat, že západoevropské státy, případně obecně státy Evropské unie se dřívějším členstvím (v EU než ČR), mají identickou podobu výkonu veřejné správy. Jednalo by se o ignorování unikátních politicko-historických vývojů místní samospráv a státních zřízení.

Váhu jednotlivých místních samospráv států EU výstižně deklaruje jejich samotné výdaje, které byly ve výši 770 miliard eur (zaokrouhleně 2000 eur na občana) za rok 1995, tedy více než desetinu hrubého domácího produktu Evropské unie. „*Mezi jednotlivými zeměmi jsou však v tomto ohledu značné rozdíly vyplývající z rozsahu kompetencí místních správních celků. Nejvyšší jsou jejich výdaje. V Dánsku a ve Švédsku, kde představují 33 % a 28,7 % národního HDP, nejnižší pak v Řecku a v Portugalsku, kde jejich podíl na HDP činí jen 2,1 % a 3,7 %. Ve většině zemí Evropské unie se podíl místních výdajů a národním HDP pohybuje kolem 10 %.*“[49]

3.6.1 Švédský model veřejné správy

Česká republika se pohybuje na nižších příčkách výdajů na zaměstnance z celkového HDP v rámci srovnání EU-28. Tato tendence se ovšem v posledních letech mění a velikost veřejného sektoru se pomalu zvětšuje. Zaměstnanost ve veřejném sektoru je u nás spíše menší, naopak například ve Finsku či Švédsku je vysoká. [50]

V České republice máme výkon státní správy a samosprávy sloučený jako výkon veřejné správy v území. Opačný přístup zvolilo například Švédsko, které striktně výkon veřejné správy oddělilo. Ve Švédsku vykonávají ekvivalenty obecných úřadů pouze místní agendu a státní orgány vykonávají státní správu a jsou přímo místně zřizovány příslušnými ministerstvy. Tento koncept je ve Švédsku zaváděn již od 19. století a v současnosti ve Švédsku pracuje v těchto orgánech více jak 90% státních zaměstnanců. [51]

Ve skandinávských zemích (jako je například Švédsko) se využívá pro řízení veřejné správy spojený model, pro který je typický, že státní správu obstarávají detašovaná pracoviště jednotlivých státních orgánů, které reprezentují volení politici. Za oblastní

[49] Mazáč, 2006, str. 95
[50] Government expenditure on general public services | Eurostat, 2017 [online]
[51] MAZÁČ, Jiří, Modely Veřejné správy v Evropské Unii, 2006

úroveň zodpovídá guvernér a nad rámec jeho kompetencí se již uplatňuje kolektivní rozhodnutí pro výkon agendy. Tato popsaná pracoviště disponují právní a finanční nezávislostí na příslušné části vlády či ministerstva.

3.6.2 Místní poměry

Švédský model, dle mého názoru, reprezentuje stav a cíl, který byl naší státní reformou vytyčen, ovšem v teoretické ani praktické části nebyl neplněn, respektive doveden do stavu dlouhodobé udržitelnost a funkční efektivity a hospodárnosti. Existují totiž zde elementární disparity v přístupu k jednotlivým subkapitolám veřejné správy a přenesené působnosti místních samospráv.

Rozdíl mezi českým a švédským modelem veřejné správy je ve velikosti jednotlivých samospráv, kdy ve Švédsku došlo ke slučování obcí za účelem vyšší efektivity výkonu veřejné správy v rozsahu kompetencí jednotlivých samospráv a v uspořádání realizace jednotlivých agend na personální úrovni.

Předsedové obecní rady ve švédských obcích, ekvivalent našich starostů, nemají takovou exekutivní pravomoc, ale jsou politickými tvářemi obce, vzhledem k vyčlenění státní správy od místní samosprávy.

Působnost obecní samosprávy ve Švédsku se zabývá základním školstvím, zajišťuje svoz odpadu (jako u nás), spravuje obecní majetek, provozuje a zajišťuje kulturní a sportovní zařízení, zařízení sloužící k volnočasovým aktivitám, zajišťuje tvorbu a ochranu životního prostředí na obecné úrovni, spravuje místní komunikace (na podobné úrovni jako naše místní samospráva) a veřejnou zeleň, odpovídají za zásobování energií a pitnou vodou a provozují čistírny odpadních vod. Do jejich kompetencí se člení výstavba a územní plánování, koordinují civilní obranu a protipožární opatření. [52]

Nutno míti ještě na paměti, že obce mají ve Švédsku díky slučování daleko větší počet obyvatel (v průměru bezmála 30. tisíc), proto funkce, které jsou u nás běžné pro obce II. typu se samozřejmostí, zajištuje obec jako samosprávný celek daného území. Obce ve Švédsku představují velké geografické a hospodářské jednotky. Důvodem je hlavně nízká hustota a koncentrace obyvatelstva v této zemi. Švédsko je reprezentantem skandinávského modelu veřejné správy, kde jsou typické rozsáhlé kompetence územní samosprávy.

Kraje následně doplňují uzemní samosprávu o provozní a koordinační činnost v oblastech poskytování zdravotních a pečovatelských služeb, specializovaných

[52] MAZÁČ, Jiří, 2006

nemocničních zařízení a škol včetně škol vysokých. Zajišťují v koordinaci se státními orgány rozvoj průmyslu a obchodu, rehabilitační činnosti a spolu s obcemi spravují i regionální komunikace a programy na rozvoj ochrany zdraví a přírody. [53]

3.6.3 Komparace

Lze tedy shrnout, že hlavním rozdílem v přenesené působnosti veřejné správy v České republice a Švédsku je v přímém oddělení státní správy a samosprávy, kdy ve Švédsku je samospráva více zaměřena na reprezentaci pomocí tříletého politického mandátu a státní správa je řešena detašovanými specializovanými pracovišti, zatímco v České republice je veřejná správa přiblížena, co nejvíce lidem (jak reformou zamýšleno), avšak bez specializace a oddělení od samosprávy.

Dalším neméně důležitým rozdílem je způsob vykonávání veřejné správy v území, respektive přímo forma personálního obsazení a ohodnocení veřejné správy. Zde se domnívám, jak budu ilustrovat níže, že Česká republika má potenciál výrazně zlepšit efektivitu veřejné správy.

3.6.4 Personálně-zaměstnanecké politiky

V Evropě můžeme rozdělit dva základní směry personálního řízení ve veřejné správě. První klade důraz na autonomii a druhý na princip rovnosti s tím, že nejsou navzájem exkluzivní. První se odvíjí od jmenování do funkce nebo na základě konkurzu a pracovní poměr má strukturu běžného kariérního postupu. Zpravidla je typický pro Francii, Rakousko či Německo. Systém má platovou stupnici s určitými motivačními mechanismy a kariérní postup je založen na principu seniority. Česká republika má též tabulkově-platový mechanismus, ovšem bez kariérních garancí a záruky seniority. Bez záruk jsou i činitelé veřejné správy ve Spojeném království Velké Británie, ale právě také ve Švédsku, kde pro nábor a ohodnocení pracovníků je užíván smluvní model, který spočívá ve smlouvě podle obecného práva s přihlédnutím na konstituování pracovní smlouvy. [54]

Tabulka č. 2: Výčet aspektů pracovního poměru ČR vs. Švédsko

Parametry pracovního poměru	Švédsko	Česká republika

[53] Tamtéž
[54] MAZÁČ, Jiří, 2006

Kategorie zaměstnaneckého poměru	Všichni územní zaměstnanci veřejného sektoru jsou přijímáni na základě soukromoprávních smluv	Úředníci jsou podřízeni specifickým podmínkám legislativy veřejného sektoru, I. zaměstnanci (pracovníci) nemající charakter úředníka podle pracovního zákonodárství
Hlavní kategorie zaměstnaneckého poměru	Neexistují pracovní místa, jež by podléhala legislativě veřejného sektoru	Úřednici (pravidlo výkonu veřejné správy)
Právní postaveni zaměstnanců	Neexistuje specifické právní postavení, ale vysoce vyvinutý systém pracovních smluv	Obecné pracovní právo s odvoláním na specifické podmínky pro úředníky
Orgán odpovědný za nábor	Místní samosprávy mohou přijímat své zaměstnance podle ustanovení pracovního zákonodárství	Místní samosprávy jsou kompetentní k vytváření pracovních míst a provádí výběr podle stanovené legislativy veřejného sektoru včetně jmenování svých zaměstnanců
Procedura náboru	Výběr podle konkurzní zkoušky ve formě interview	Výběrové řízeni
Služební postup	Výkonnost a technické dovednosti	Není stanoven, neuplatňuje se
Záruky zaměstnání	Není zaručeno celoživotní zaměstnání	Není zaručeno celoživotní zaměstnání
Systém sociálního zabezpečení	Všeobecný systém sociálního zabezpečení s doplňujícími zdravotními dávkami	Všeobecný systém sociálního zabezpečení

Zdroj: Vlastní zpracování dle Dexia Crédit Local, Paris 2002 a Mazač 2006

Z výše uvedené tabulky je znatelný rozdíl v přístupu k zaměstnanci, respektive lze vidět, že Švédský model disponuje daleko lepšími (z pohledu praxe ze soukromého sektoru) prostředky k efektivní alokaci pracovních sil. Tím lze zlepšit výkonost veřejné správy, ale zároveň tím teoreticky ušetřit prostředky z důvodu efektivnějšího výkonu práce.

Tento problém je navíc rozeznáván i na úrovni veřejné správy obcí s rozšířenou působností.

Jedna z hlavních příčin nedostatečné výkonosti na městských úřadech bývají institucionální a ekonomické překážky jako je nemožnost adekvátně ohodnotit pracovní sílu a tím pádem najmout dostatečný počet personálu nebo udržet motivovaný (ohodnocením) ten stávající. „*I kdyby případné rozšíření agendy bylo finančně dotováno prostředky na vytvoření nových pracovních míst, bylo by těžké tato obsadit, neboť platová nabídka není pro uchazeče o zaměstnání lákavá a v současné době vypisujeme i dvě a více kol výběrových řízení, abychom případnou volnou pozici obsadili.*“, vyjádřila úvahu ohledně náborových možností úřadu Mgr. Tereza Sísová, tajemnice Městského úřadu Moravská Třebová. [55]

3.7 Dotazníkové šetření

Pro účely praktické části bakalářské práce bylo zvoleno dotazníkové šetření u představitelů samosprávy obcí I. a III. typu za účelem zjištění názorů dotčených pracovníků a navázání vzájemné spolupráce. Dotazník je jednou z nejrychlejší metod zjištění sběru velkého množství dat a zároveň v našem případě dává i prostor pro komentáře k jednotlivým otázkám i problematice obecně.

3.7.1 Forma dotazníku

Dotazník je koncipován jako jisté vyvážení sil mezi doporučením výše zmíněných analýz MV ke slučování obcí (a přenášení kompetencí) a Svazu měst a obcí, který je hlasitým odpůrcem slučování obcí a přenosu kompetencí. [56]

Bohužel Svaz měst a obcí jednoznačně nedokládá na žádném faktickém příkladu či daty podloženém tvrzení nevhodnost sloučení obcí či přenesení odpovědnosti, a proto lze jeho názory lze považovat spíše za pocity a pro citaci v této práci tedy nejsou příliš

[55] Odpověď z dotazníku ORP, 2019
[56] Meziobecní spolupráce | Svaz měst a obcí, 2019 [online]

relevantní. Nicméně nesmí být zavrženy, protože přeci jenom mohou (ale nemusí) vystihovat vůli zastoupených obcí. Navíc je ze strany Svazu měst a obcí též navrhnuta alternativa slučování a převodu kompetencí v Projektu meziobecní spolupráce, kde jsou jisté teoretické úvahy předloženy.[57]

Dotazník byl distribuován formou emailu, kde otázky byly v textu emailu i v dokumentové příloze. Kromě samotných otázek se dotazník lišil doručitelem a průvodním dopisem. Pro obce se základním obecním úřadem bylo rozesíláno na emailovou adresu obce uvedenou na oficiálních stránkách obce a s pozdravem do obce. V případě ORP byl dotazník adresován přímo starostovi se jmenovitým oslovením. Forma oslovení adresáta byla zvolena za účelem zvýšení míry odpovědi, která se pro externí dotazníkové šetření uvádí okolo15 %.[58]

Průvodní dopis pro oba typy adresátů objasňoval účely, tj. pro tvorbu bakalářské práce, a garantoval anonymitu konkrétních respondentů, proto další jednotlivé komentáře respondentů ke kladeným otázkám a celkové problematice budou uváděny pouze pro typy obcí. Citace bude jen v případě písemného schválení respondentem či lokalizovány v případě, že neodpovídal přímo starosta či starostka, ale pověřená osoba.

Otázky do jednotlivých dotazníků vznikly na základě doporučení v Analýze výkonu státní správy MV a zrcadlově se ptají na ochotu plošně podstoupit přenesenou působnost na vyšší územně správní celek, respektive ochotu tuto přenesenou působnost převzít.

3.7.2 Statistiky návratnosti dotazníku

Celkový počet rozeslaných dotazníků činil 410 a vrátilo se jich 109, což činí efektivní míru odpovědí na 26,6 %. Distribuce odpovědí dle typu obcí bude dále popsána.

Celkem byly osloveny všechny obce s rozšířenou působností (205) a ekvivalentně k nim 205 obcí se základním obecním úřadem, aby se snáze daly porovnávat nominální hodnoty (a tím určit zájem, jakožto funkci míry odpovědí). V případě ORP byla dotázána 100 % z těchto obcí. V případě obcí I. typu, počet 205 oslovených činí pouze 7,2 % počtu obcí do 500 obyvatel a 4,1 % z celkového počtu (4956) obcí se základním obecním úřadem. Ve svém důsledku to pro dotazník obcím I. typu znamená, že i v případě zvolení minimální hladiny významnosti by data sesbíraná neměla průkaznou hodnotu jako reprezentativní vzorek obcí, ale bylo uvažováno, že dotazník má posloužit jako pilotní

[57] Tamtéž
[58] Typical Response Rates for Common Survey Types | Surveygizmo [online]

zkouška a ověření základních premis o fungování veřejné správy v obcích se základním obecním úřadem.

Obce I. typu byly vybrány podle počtu obyvatel a výsek 205 oslovených reprezentuje obce s počtem obyvatel 100 až 124 nahlášených obyvatel. Vráceno bylo 40 dotazníků. Pro obce s rozšířenou působností byla výše návratnosti dotazníků 32 % (tedy 66 sad odpovědí).

3.7.3 Otázky

Zástupci veřejné správy obcí dostali 5 otázek, respektive 4 v případě ORP.

Obce I. typu obdržely tuto sadu otázek/výroků:

1. Ponechání stávajících kompetencí i povinností obcí I. typu by se nemělo Měnit. Pokud ano, v čem?

ANO/NE

2. Část kompetencí obcí I. stupně by měly být předány jinému správnímu orgánu. Pokud ano, které a jakému správnímu orgánu?

ANO/NE

3. Přestupkovou agendu by měly vždy vykonávat ORP.

ANO/NE

4. Dále uvedená agenda by měla být obcím I. stupně odejmuta a předána ORP: např. evidence, ověřování, vydávání povolení ke kácení dřevin, malé stavby na ohlášení, konání shromáždění atd.

ANO/NE

5. Uvítali bychom pomoc obcí s rozšířenou působností při výkonu státní správy, při přípravě dotací i při výkonu samostatné působnosti, správy majetku obce atd. (např. na základě veřejnoprávních smluv nebo formou odborné asistence/konzultací)

ANO/NE

Nejčastější sérií odpovědí s výskytem 47 % bylo: 1. Ne, 2. Ne, 3. Ano, 4. Ne a 5. Ano. Bohužel 8 % obeslaných obcí mělo nefunkční oficiální emailovou adresu uvedenou na svých webových stránkách z důvodu jejího chybného uvedení (překlepu) nebo plného úložiště elektronické schránky. Žádnou z otázek pro starosty nelze považovat za

kontroverzní, protože shoda panovala napříč otázkami. Největšího rozporu doznala 3. otázka, kdy 25,7% starostů si myslí, že přestupkovou agendu by neměla vždy vykovávat ORP.

Tabulka č. 3: Četnosti odpovědí zástupců obcí I typu, kteří odpověděli

I. typ obcí	**1. otázka**	**2. otázka**	**3. otázka**	**4. otázka**	**5. otázka**
ANO	4	5	29	8	30
NE	34	33	9	28	7
Zdržení se	3	3	3	5	4

Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníkového šetření

V některých případech starostové napsali celkové vyjádření k tématu (uvedu v závěru kapitoly) nebo komentáře k jednotlivým otázkám.

U první otázky se hlavně bojí přesunu působnosti stavebního úřadu, ale shodují se, že není v moci neuvolněného starosty většinu činností vykonávat.

U druhé otázky jsou často přímo jmenovány jednotlivé návrhy přesunu: povolování uzavírek-odbor dopravy ORP, evidence obyvatel-matrika ORP, přestupky-ORP. Jeden starosta, delegoval dotazník na obecního úředníka, který razantně odmítá přesun jakékoliv působnosti a argumentuje, pro **třetí otázku** specificky, že by obec ztratila přehled nad problémovými občany.

Ve čtvrtém dotazu se shodují, že by mělo zůstat v kompetenci obce evidence, vydávání povolení ke kácení dřevin, malé stavby na ohlášení, konání shromáždění, ovšem ověřování by bylo záhodno předat obcím III. typu.

V případě **pátého dotazu** zde hraje role též politické odpovědnosti a volnosti místní samosprávy, jak deklarují dva vybrané komentáře: *„Při výkonu st. správy ANO, ostatní příklady – NE (příprava dotací, výkon samostatné působnosti, správa majetku je v kompetenci samosprávy – platí zde politická odpovědnost a ta může být v jiných obcích jinak vnímána)“* a *„V tom smyslu, že by zástupcům obce byla ponechána možnost*

rozhodnutí, zda bude obecní úřad určitou agendu vykonávat, nebo zda její výkon přenechá ORP na základě veřejnoprávní smlouvy“ [59].

Obce III. typu obdržely zrcadlově tuto sadu:

1. Domnívám se, že za (finanční a koordinační) podpory MV by náš úřad byl schopen vykonávat část správní agendy obcí I. typu v naší uzemní správě. Pokud ano, u kterých? ANO/NE
2. Byli bychom ochotni pomoci obcí I. s činnostmi související se znalostí místních poměrů a přístupem občanů (např. evidence, ověřování, vydávání povolení ke kácení dřevin, malé stavby na ohlášení, konání shromáždění atd.)? ANO/NE
3. Preferuji předání výše zmíněných kompetencí spíše obcí s pověřeným obecním úřadem než naší ORP. ANO/NE
4. Byli bychom ochotni pomoci obcí I. typu při výkonu státní správy, přípravě dotací, výkonu samostatné působnosti, správy majetku obce atd. (např. na základě veřejnoprávních smluv nebo formou odborné asistence/konzultací)? ANO/NE

Obce s rozšířenou působností zde neměly takovou shodu ve vzorci odpovědí, ani pro jednotlivé otázky. Bylo to částečně dáno snahou odstranit nuance v dotazníku a zdržení se raději odpovědi nebo přidávání podmínek k odpovědím, které následně mohly měnit význam položené otázky. Pětina respondentů se shodla, že by na všechny otázky odpověděla „ANO“. Nejrozporuplnější byla pro starosty třetí otázka, kdy 47 % starostů odpovědělo, že by preferovalo předání některých kompetencí na obce II. typu, 26,5 % starostů, že ne a 26,5 % starostů se zdrželo hlasování. Též poslední, čtvrtá, otázka měla mírně silnější protichůdné odpovědi.

[59] Odpověď z dotazníku I. typu obcí, 2019

Tabulka č. 3: Četnosti odpovědí zástupců obcí I typu, kteří odpověděli [60]

III. typ obcí	1. otázka	2. otázka	3. otázka	4. otázka
ANO	41	44	34	40
NE	20	17	16	21
Zdržení se	7	7	17	7

Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníkového šetření

U první otázky se napřič obcemi zástupci místní samosprávy shodují, že přesun státní správy by byl možný a preferovaný v oblasti matrik, přestupkové agendy, evidence obyvatelstva. Obavy vzbudila myšlenka na přesun legalizace a vidimace, která by se tak mohla vzdálit od občanů a stát se tak pro ně méně dostupnou. Nicméně v jednom ze strany starostů panovala shoda, a to nutnost výrazné finanční kompenzace (ze strany MV) nejen na dorovnání tabulkových platů nových úředníků, ale zároveň na další hmotné a nehmotné vybavení (nemovitosti, nábytek či elektronika), které by využívaly obce. Na poslední dotaz, tedy adekvátní kompenzaci za přidělení nových kompetencí se tvářili skepticky, protože již pro letošek měli z MV výrazný deficit pro výkon sociální agendy. Druhé skupině starostů se nelíbí centralizace, která by byla daní za efektivnost, a domnívají se, že by maximum veřejné správy měl být zastáván na lokální úrovni. Je ovšem pravda, že jedním dechem je dodáváno, že zároveň se sami potýkají s přetíženostmi, a proto hlavní motiv pro zachování decentralizace státní správy může být jiný než výše deklarovaný.

Druhá otázka je též ze strany starostů ORP analyzována a přicházejí odpovědi dělené na kusy podle jednotlivých činností a za specifických předpokladů jako je míra zásahu do kompetence samosprávy a finanční náhrada. Obecně všechny ORP vyjádřili souhlas s ochotou pomoci. Přirozeně převážná část obcí III. typu jí ovšem podmiňuje kompenzací nákladů, ovšem Litoměřice například tak aktivně činí sami přes speciální webové stránky (www.litomerice.cz/potrebujivyridit). Dále je různě vykládána hloubka zásahu, kdy pro poradní činnost se kladně vyslovují všechny ORP, pro zásah do místní samosprávy pak už jen minimálně. Napříč reprezentací veřejné správy v dotaznících je

[60] Vlastní zpracování

zdůrazňována nutnost znalosti místních poměrů jako jeden z klíčových faktorů dobré správy.

Předposlední, **třetí, otázka**, tedy otázka s nejvíce protichůdnými odpověďmi je nejlépe dokázána na konkrétních komentářích starostů obcí III. typu.

Ano: *„ANO – výkon těchto agend byl svěřen obcím 1. typu z důvodu blízkosti k občanům. Pověřené obce k nim mají územně blíže.“*

Ne: *„NE-menší obce mají někdy uvolněného starostu, někdy mají hospodářku, mnoho starostů svoji funkci dělá jako neuvolněný, nemají na to čas a odborné zázemí.“*

Nerozhodnuto: *„Nedokážu jednoznačně odpovědět. Všichni starostové se pereme s tím, jak jsme to převzali a s tím co po nás stát chce. Musí to nastavení přijít od státu. Hlavně zjednodušení.“*

Zde lze odpovědi interpretovat jako směsice názorů. Prvně si ORP nepřeje býti dále zatěžována státní správou. Za druhé jako pocit nekompetentnosti starostů obcí II. typu a finálně prosba o ukončení smíšeného modelu třístupňové decentralizované přenesení státní správy ve veřejné správě.

U **čtvrté otázky** zde panuje jasná distinkce v pomoci se státní správou, kde tak již většina ORP pomocí VPS činní (spolu se zmínkou potřeby novelizace VPS) a pomoci s veřejnou samosprávou, včetně správy majetku či žádosti o dotace, kterou obce III. typu ve většině rezolutně odmítají. Ostatně je velmi náročně se reakcím podivovat, přeci jenom metodologickou pomoc by mělo zajišťovat MV a samotný úkon žádosti o dotaci by měla řešit přímo veřejná samospráva případně nepřímo pomocí služeb administrátora. Navíc některé činnosti v některých případech jsou operovány pomocí akčních skupin a (nebo) za pomoci mikroregionů. Jeden společný jmenovatel napříč ORP je: vysoká ochota poradit místně příslušným obcím.

3.7.4 Souhrn a komentáře

Pro ilustrativní doplnění jsou níže uvedeny komentáře od starostů. Na vzorku respondentů nebyla výrazná názorová heterogenita mezi obcemi I. typu a ORP, ale v názorech na předávání kompetencí, které v obou skupinách měli své zastánce i odpůrce a pro jakékoliv další hodnocení je málo údajů, respektive vzorek odpovědí.

„Odebírání kompetencí obcím I. typu se řeší už roky. Veřejná správa se tak občanům vzdaluje a stává se pro ně náročnější vyřizování na úřadech. Je také dlouhodobá

snaha obce I. typu donutit ke sloučení. Doufám, že závěry Vaší bakalářské práce půjdou směrem opačným.“[61], zněl jeden z dodatku příslušného městského úřadu.

Nebo opačný příklad níže. Ovšem je nutno nebrat tyto citace kategoricky, protože jsou přirozeně pod vlivem místních okolností a pouze reprezentací malé části dotčených subjektů, tedy obcí I. typu.

Starosta města Chrudim, Ing. František Pilný, MBA k dotazníku přidal komentář: „*Závěrem: myslím, že ORP by mohla převzít veškeré agendy obcí II a některé agendy obcí I. Fakticky by tím došlo ke zrušení obcí II. Celkově by tato změna přispěla k větší efektivitě státní správy, úsporám a v neposlední řadě by i občan byl více spokojen (vše vyřídí na jednom místě s fundovaným odborníkem).*“ [62]

Dobré by bylo případně rozebrat jednotlivé agendy, protože ne všechny mají stejnou míru odpovědnosti ke znalosti místních poměrů a minimálně v případě stavebních úřadů by téma přesunu do obce III. typu mohlo vyvolat mnoho otázek a opatření, než by k přesunu kompetence mohlo dojít.

Místostarosta obce dále poznamenává k tématu dotazníkového šetření: „*Největší chybou bylo zrušení okresních úřadů, protože obce III. typu nemají kapacity na srovnatelnou metodickou činnost ve vztahu k malým obcím.*

Přenášení jakýchkoliv pravomocí na náš vyšší stupeň - pokud bych o tom mohl rozhodovat - bych rozhodně odmítl, protože stát nám už nyní plně finančně nekompenzuje výdaje za státní správu a doplácíme (např. v soc. oblasti) z rozpočtu veřejné správy.“ [63]

Dále bylo opakovaně uváděno, že obce s rozšířenou působností se necítí odpovědné za správu obcí I. stupně a necítí se býti nástupci okresních úřadu.

Závěr a doporučení

Na základě průběžných hodnotících zpráv Ministerstva vnitra i na základě *Analýzy výkonu veřejné správy*, je jednoznačně vidět, že vrchní představitelé české exekutivní správy ví, co je potřeba pro zefektivnění veřejné správy udělat. Několik let však pouze důkazy a argumenty pro přenesení určitých státně správních agend (matriky, přestupky) na vyšší územně správní celky, konkrétně ORP.

---

[61] Odpověď z dotazníku I. typu obcí, 2019
[62] Odpověď z dotazníku I. typu obcí, 2019
[63] Odpověď z dotazníku ORP. typu obcí, 2019

Bohužel ministerstvo nemá politickou, finanční a ani personální sílu tento model upraveného řízení veřejné správy implementovat. Absence politické podpory je důvodem, proč se nedaří zaklesnuté protichůdné názory ministerstva a zástupců Svazu měst a obcí přivést do pohybu a ke všeobecně prospěšnému kompromisu. V nevýhodě je též ministerstvo z důvodu konstantního podfinancování výkonu přenesené působnosti a nereflektování současné skutečnosti na pracovním trhu.

Systém jako takový se jeví částečně v začarovaném kruhu, kdy z důvodu problematické organizace a podfinancování vytváří prostředí pro neefektivitu a chybovost. Tato skutečnost dále dává zátěž na kontrolní a analytické agendy příslušného ministerstva. V konečném důsledku pak již nezbývá energie exekutivní správě, k učinění navrhovaných nápravných zařízení, která by mohla přinést ulehčení systému a jednotlivým aktérům, kteří by své síly a předpoklady mohli napínat efektivním směrem. Specializovaní úředníci by měli více případů ve své agendě a jejich odbornost a zkušenost by byla plně využívána. Představitelé místní samosprávy by neměli tolik roztříštěnou pozornost a množství agend k obsloužení na svém úřadě a mohli plně využít ke službě svým spoluobčanům. Snížením chybovosti by vzrostla i finanční úspora a tím se zvedl celkový společenský užitek, díky nižší rozpočtové zátěži v tomto oboru.

Věřím tomu, že jednotliví aktéři o daném problému i řešení vědí, ale z důvodu politické neatraktivnosti zde neexistuje natolik osvícené politické uskupení s dostatečným politickým mandátem reformu řádně posunout k dalšímu kroku, a to k přenesení některých agend na vyšší územně správní celky, tedy z obcí I. typu na ORP. Byl by tím zachován princip decentralizace, ale i zároveň efektivita výkonu agend díky koncentraci. Tento systém by nemusel být provizorně řešen veřejnoprávními smlouvami.

Samozřejmě by při té příležitosti stálo za zvážení zavedení větší emancipace při navazování pracovně právních poměrů na úředních pracovištích, což by mohl vést též ke zvýšení efektivity.

V knize *Proměny funkce veřejné správy* Miloš Matula dále zmiňuje, že aby byl překonán odpor představitelů administrativního aparátu, je nezbytná vysoká koordinace politické síly. Je tomu tak, protože je potřeba překonat současnou nezávislost administrativních struktur, které by ve snaze udržení si nezávislosti mohly reformu brzdit. „*Při rozhodování o adekvátní modelu státní služby se proto ocitáme do jisté míry mezi Skyllou a Charybdou, kdy na jedné straně stojí riziko politizace a snížení objektivity administrativních činností a na druhé straně nemožnost politických struktur prosadit*

adekvátní správní reformu. Prostor mezi těmito dvěma riziky je tím užší, čím nižší je stupeň politické a právní kultury v daném státě.“ [64]

Ministerstvo vnitra by se nemuselo tolik starat o metodické pokyny, protože jednotlivé pokyny jsou tolik účinné jako je vůle a motivace jejich čtenářů je pochopit a implementovat do praxe. Bylo by tedy rozumné, z mého úhlu pohledu, systematicky vyřešit možnosti uvolnění povinnosti najímat úředníky na základě tabulkových platů a kompetence přenést na odborníky z ORP.

Rád bych citoval jednoho ze zástupců samosprávy města Trutnov, a tím se vrátil k reformě veřejné správy. *„Z odpovědí pochopíte, že téma, které jste si zvolil, není jednoduché a vylámali si na něm zuby i odborníci na slovo vzatí. Ono totiž není úplně snadné říci, že kompetence obcí I. typu by převzaly úřady obcí II. nebo III. typu. Nemůžete si pamatovat, nicméně reforma veřejné správy spojená se zánikem okresních úřadů byla prezentována mj. tak, že se veřejná správa přiblíží lidem. Jakmile však některé kompetence z obcí I. typu sejmete, vzdálíte veřejnou správu lidem.“* [65]

Reforma veřejné správy proběhla a byl splněn cíl přiblížení veřejné správy lidem, respektive decentralizace. Záměr byl vhodný, ale byl uskutečněn v myšlenkovém nastavení aktuálním před téměř 20 lety a bez předchozí dlouhodobé praxe. Domnívám se tedy, že by bylo záhodno přehodnotit rozsah kompetencí plošně se opakujících agend, které nemají výrazný vliv na reálné fungování místní samosprávy: jmenovitě například přestupkovou agendu plošně přesunout na ORP. Ministerstvo vnitra by dále mohlo současné prostředky na korekci procesních chyb směřovat na podporu výkonu agendy na úrovni ORP, kde by byly, domnívám se, daleko efektivněji uplatněny.

---

[64] MATULA Miloš, 2017, str. 76
[65] MATULA Miloš, 2017, str. 76

Seznam použité literatury

LITERATURA

ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České Republice (1945 - 2004)*. Vyd. 1. Praha: EUPRESS, 2004. ISBN 978-80-86754-22-2.

HORZINKOVÁ, Eva - NOVOTNÝ, Vladimír, 2010. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-263-9.

HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-49-7.

MIŠÚR, Peter - SVOBODA, Zdeněk. *Instituce státní moci v ČR: úplný přehled s internetovými odkazy*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-86131-74-0.

LACINA, Karel - ČECHÁK, Vladimír. *Evropské systémy veřejné správy*. Praha: Eupress, 2005. ISBN 80-86754-37-5.

MATULA, Miloš. *Proměny funkce veřejné správy*. První vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9.

OCHRANA, František - PŮČEK, Milan. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-667-7.

PŮČEK, Milan - OCHRANA, František. *Chytrá veřejná správa: kohezní politika*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci, 2009. ISBN 978-80-87147-28-3.

PRŮŠA, Ladislav. *Reforma veřejné správy a její dopad na systém sociální ochrany obyvatelstva*. Česko: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2003. ISBN 978-80-86729-06-0.

POMAHAČ, Richard, ed. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe) =: Public administration beyond the crossroads, legal reflection*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 978-80-86861-66-1.

VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Praha: Liberální Institut, 2002. ISBN 978-80-86389-22-6.

PRÁVNÍ PŘEDPISY

ZÁKON č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

ZÁKON č. 200/1990 Sb., o přestupcích

ZÁKON č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících

ZÁKON č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech

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

ZÁKON č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona

ZÁKON č. 128/2000 Sb., o obcích

ZÁKON č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

ZÁKON č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona

INTERNETOVÉ ZDROJE

Obce. *PORTÁL ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ* [online], Brno: Ústav územního rozvoje, 2017 [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: https://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp

ODBOR STRATEGICKÉHO ROZVOJE A KOORDINACE VEŘEJNÉ SPRÁVY, *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha: MVČR, 2019 [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/odbor-strategickeho-rozvoje-a-koordinace-verejne-spravy.aspx

KATALOG ČINNOSTÍ VYKONÁVANÝCH OBCEMI V JEDNOTLIVÝCH KATEGORIÍCH, *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha: MVČR, 2016 [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx

GOVERNMENT EXPENDITURE ON GENERAL PUBLIC SERVICES, *Eurostat* [online]. Lucemburk: MVČR, 2019 [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_general_public_services

MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCI JE TŘEBA PODPOROVAT, VÝSTUPY STEJNOJMENNÉHO PROJEKTU VYUŽÍVÁ VÍC NEŽ POLOVINA ZAPOJENÝCH OBCÍ A JSOU TAKÉ SOUČÁSTÍ VLÁDNÍ STRATEGIE, *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. Praha: SMO, 2017 [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: http://www.smocr.cz/cs/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/a/meziobecni-spolupraci-je-treba-

podporovat-vystupy-stejnojmenneho-projektu-vyuziva-vic-nez-polovina-zapojenych-obci-a-jsou-take-soucasti-vladni-strategie

WHAT'S A GOOD SURVEY RESPONSE RATE? *Survey Gizmo* [online]. USA: Survey Gizmo, 2015 [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: https://www.surveygizmo.com/resources/blog/survey-response-rates/

SBÍRKA ZÁKONŮ A SBÍRKA MEZINÁRODNÍCH SMLUV, , *Ministerstvo vnitra České republiky* , 2019. *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních* [online] [vid. 2019-05-29]. Dostupné z: https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/

Seznam zkratek

ČR – Česká republika

HDP – Hrubý domácí produkt

ORP – Obce s rozšířenou působností

MV – Ministerstvo vnitra

SS – Státní správa

VPS – Veřejnoprávní smlouva

VS – Veřejná správa