

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH  
STUDIÍ, O. P. S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**VÝVOJ A PERSPEKTIVY VEŘEJNÉ SPRÁVY SE  
ZAMĚŘENÍM NA REGIONÁLNÍ ÚZEMÍ ČESKÉHO  
KRUMLOVA**

**Autor práce:** Michaela Jakubcová  
**Studijní obor:** Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě  
**Forma studia:** prezenční  
**Vedoucí práce:** Mgr. et Bc. Kříha Josef  
**Katedra:** Právních oborů a bezpečnostních studií

**2012**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně, na základě vlastních zjištění a s využitím odborné literatury a materiálů uvedených v této práci.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna v souladu s § 47b zákona č.111/1998 Sb. v platném znění.

.....  
Michaela Jakubcová

Velmi děkuji vedoucímu bakalářské práce Mgr. et Bc. Josefu Kříhovi za metodické vedení, připomínky a cenné rady.

Dále děkuji starostovi obce Křemže za ochotu podělit se o cenné rady a zkušenosti z praxe.

## Abstrakt

JAKUBCOVÁ, M. *Vývoj a perspektivy veřejné správy se zaměřením na regionální území Českého Krumlova: bakalářská práce*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionální studií, o. p. s., 2012. 87 s. Vedoucí bakalářské práce: Mgr. et Bc. Josef Kříha

**Klíčová slova:** veřejná správa, reforma veřejné správy, územní samosprávné celky, efektivita, modernizace

Bakalářská práce se v širším i užším smyslu zabývá dílčími veřejnoprávními aspekty souvisejícími se zabezpečením výkonu samostatné a přenesené působnosti veřejné správy. Popisuje její historii a reformu VS v ČR rozdělenou na tři období. Teoretickým způsobem objasňuje základní územní samosprávné celky a popisuje jejich orgány a činnost. Také se práce zaměřuje na práva občanů a upozorňuje na situace, kdy dochází k jejich porušování. Práce objasňuje základní pojmosloví a východiska souvisejícími s efektivitou i modernizací a podle výzkumných metod zkoumá, zda reformy uskutečněné ve veřejné správě dosáhly výsledků.

V závěru této práce jsou za pomoci kvalitativní výzkumné techniky analyzovány uskutečněné řízené rozhovory se starosty obce Holubov a městyse Křemže, díky kterým jsou objasněny jejich rozdíly a problémy vzniklé např. z financování obcí nebo ze zrušení okresních úřadů. Je zde vyložena efektivnost veřejné správy jak z pohledu činnosti veřejné správy, tak z pohledu občanů.

## Abstract

JAKUBCOVÁ, M. The Development and Perspectives of Public Administration with a Focus on Regional Areas of Český Krumlov: *Bachelor Thesis*. České Budějovice: The College of European and Regional Studies, o. p. s., 2012. 87 p. Supervisor of the Bachelor Thesis: Mgr. et Bc. Josef Kříha

**Key words:** public administration, public administration reform, local governments, efficiency, modernization

This thesis deals with the wider and narrower sense partial aspects related to public security and independent power delegated powers of government. Describes the history and reform in ČR divided into three periods. Theoretical way explains the basic local government units and institutions and describes their activities. Also, the work focuses on the rights of citizens and points to situations where there are violations. The work explains the basic terminology and issues related to efficiency and modernization, and research methods by investigating whether the process of reform in public administration results achieved.

In conclusion, this study is using qualitative research techniques made controlled analyzed interviews with the mayor of the village Holubov and township Křemže that make clarified their differences and problems arising from the financing of such municipality or district offices of the repeal. There is interpreted as the efficiency of public administration from the perspective of public administration and from the perspective of citizens.

<b>ÚVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE</b> .....	<b>8</b>
<b>2 ZÁKLADNÍ POJMOSLOVÍ</b> .....	<b>10</b>
2.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	10
2.2 ROZDĚLENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	12
2.2.1 Státní správa .....	12
2.2.2 Samospráva.....	12
2.3 PŮSOBNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	15
2.3.1 Samostatná působnost .....	16
2.3.2 Přenesená působnost .....	17
2.4 ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	18
2.5 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY .....	20
<b>3 HISTORICKÝ VÝVOJ MODERNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY NA NAŠEM ÚZEMÍ V LETECH 1848-1989</b> .....	<b>22</b>
<b>4 ZMĚNY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ V ČR OD ROKU 1989</b> .....	<b>32</b>
4.1 PŘÍČINY REFORMY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ V ČR.....	32
4.2 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR .....	33
4.3 VZNIK OKRESNÍCH ÚŘADŮ .....	40
<b>5 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY</b> .....	<b>41</b>
5.1 OBEC .....	41
5.2 OBECNÍ ÚŘAD.....	42
5.3 ORGÁNY OBCE .....	43
5.3.1 Zastupitelstvo obce .....	43
5.3.2 Rada obce .....	47
5.3.3 Starosta.....	49
5.3.4 Tajemník obecního úřadu.....	51
5.3.5 Občan obce a jeho práva .....	52
<b>6 VÝZKUMNÁ ČÁST – VÝZKUMNÉ TECHNIKY ŘÍZENÉHO ROZHOVORU</b> .....	<b>54</b>
6.1 ROZDÍLY MEZI OBCÍ HOLUBOV A MĚSTYSEM KŘEMŽE .....	54
6.1.1 Zrušení okresů .....	55
6.1.2 Financování obcí.....	57
6.2 MODERNIZACE A EFEKTIVITA VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	60
6.3 DÍLČÍ ZÁVĚR .....	62
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>63</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ</b> .....	<b>65</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH</b> .....	<b>69</b>
<b>SEZNAM ZKRATEK</b> .....	<b>70</b>
<b>PŘÍLOHY</b> .....	<b>71</b>

## Úvod

Toto téma jsem si zvolila, jelikož jsem se chtěla věnovat tomu, co je blízké mně i ostatním. Veřejná správa se dotýká každého z nás a je součástí našich životů, a proto je velmi aktuálním tématem společnosti.

Dle analýzy veřejně dostupných materiálů a zdrojů např. z výzkumu World Values Study z let 1999–2000 je často možné vysledovat celospolečenské tendence nedůvěry občanů, a proto je dle mého názoru potřebné se tímto tématem zabývat. Veřejná správa by totiž měla být službou společnosti a občané by v ni měli věřit.

Zaměřila jsem se na význam veřejné správy a na změny, kterými prošla. Významným rokem pro veřejnou správu byl rok 1989, kdy začaly velké změny, a to jak ve veřejné správě, tak v životech občanů, a proto se začaly utvářet podmínky pro reformu veřejné správy. Reforma probíhala ve třech obdobích a jejím cílem bylo zvýšení spolehlivosti, transparentnosti, odpovědnosti výkonu veřejné správy a především měla přiblížit veřejnou správu občanům. Reformu většina lidí začala vnímat především v roce 2000, kdy hlavním bodem tématu byl vznik vyšších územně samosprávných celků a zrušení okresních úřadů.

Veřejná správa prošla mnoha změnami a zdaleka nebyly posledními. Tato práce se zabývá efektivností a účinností těchto změn. Práce se zaměřuje na územní samosprávné celky jako takové, popisuje jejich činnost a orgány. Zaobírá se přímo obcí Holubov a městysem Křemže. Analyzuje uskutečněné rozhovory se starosty těchto obcí a zabývá se změnami, které veřejné správě prospěly a naopak. Dále řeší práva občanů a poukazuje na příklady z praxe, které ukazují na to, kdy dochází k jejich porušování a kdy dochází přímo k porušování zákona obecními orgány.

Cílem této práce je charakterizovat veřejnou správu, zaměřit se na reformu a zjistit, zda změny, které ve veřejné správě nastaly, byly příznivé, jak se dotkly obce Holubov a městyse Křemže a zda přiblížily veřejnou správu občanům.

# 1 Cíl a metodika bakalářské práce

Cílem mé práce je teoretickým způsobem vymezit změny, které nastaly ve veřejné správě v letech 1989-2011, a pomocí metody řízeného rozhovoru zjistit, zda byly přínosem pro obec, zda přiblížily veřejné služby občanovi a jak tyto změny ovlivnily starosty obce.

Práce se zabývá právní úpravou dané problematiky (de lege lata a de lege ferenda) a porovnává uskutečněné řízené rozhovory se starosty obce Holubov a městyse Kremže. Téma je vysoce aktuální vzhledem k transformaci veřejné správy a efektivitě výkonu veřejné správy.

Parafrázovanými a citovanými proudy pro tuto práci byly publikace: Hendrycha, D. *Správní právo obecná část*<sup>1</sup>. Díky této publikaci, spolu s literaturou Sahuly A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*<sup>2</sup>, byl vysvětlen pojem veřejná správa, jelikož Dušan Hendrych veřejnou správu umí dokonale popsat a především vysvětlit. Dále bylo čerpáno z literatury Milana Kindla, *Činnost veřejné správy*<sup>3</sup>, který ve své publikaci vysvětluje dvojí chápání veřejné správy. Podle Pavláka, M. *Nauka o veřejné správě*<sup>4</sup> byla v práci vysvětlena územní samospráva a zájmová samospráva. Veřejný zájem byl popsán podle literatury Ernekera J., Krybusové M. a Pány L. *Systémové aspekty veřejné správy*<sup>5</sup>, ve které je nejlépe tento pojem vystižen. Dále byly užity publikace: Průcha, P., *Aktuální otázky reformy veřejné správy* a kniha od Janata, J. a to *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty: příručka pro praxi obecních úřadů*<sup>6</sup>.

První kapitolou bakalářské práce je cíl a metodika, která řeší použité metody v jednotlivých kapitolách, a cíl, kterého má práce dosáhnout.

Ve druhé kapitole jsou popsány základní pojmy a ústavní základy. Je zde vyložen pojem veřejná správa, její dvojí chápání a její rozdělení na státní správu a samosprávu, kde jsou oba pojmy dopodrobna rozebrány. Dále popisuje samostatnou

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 880 s. ISBN: 978-80-7400-049-2.

<sup>2</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. 165 s. ISBN: 80-01-0163-X.

<sup>3</sup> KINDL, M. *Činnost veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 1998. 115 s. ISBN: 80-7082-468-9.

<sup>4</sup> PAVLÁK, M. *Nauka o veřejné správě*. 4. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 2005. 127 s. ISBN: 80-7043-406-6.

<sup>5</sup> ERNEKER, J., KRYBUSOVÁ, M., PÁNA, L. *Systémové aspekty veřejné správy*. České Budějovice: VŠERS, 2011. 110 s. ISBN: 978-80-86708-98-0.

<sup>6</sup> JANATA, J. *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde, 1999. 549 s. ISBN: 80-7201-171-5.



i přenesenou působnost a v neposlední řadě činnost veřejné správy a pojem veřejný pořádek.

Třetí kapitola práce popisuje historický vývoj veřejné správy v českých zemích. A to od roku 1848, jelikož tento rok se považuje za vznik moderní veřejné správy.

Ve čtvrté kapitole se práce zabývá změnami ve veřejné správě v letech 1989-2011 a perspektivou dalšího vývoje. Týká se především příčiny reformy ve veřejné správě v ČR a přímo touto reformou. Práce je v této části také zaměřena na vznik a zánik okresních úřadů. V teoretické části jsou užity kvalitativní a kvantitativní výzkumné metody.

Kapitola pátá se zaměřuje na územní samosprávné celky, popisuje jejich pravomoci, činnosti, složení obecních úřadů, dále činnosti a pravomoci starosty obce, tajemníka obce, zastupitelstev obce a rady obce. V této kapitole jsou uvedeny příklady z praxe, v nichž dochází k porušování zákonů.

Praktická část práce se specializuje se na obce I. typu Jihočeského kraje. Jsou zde porovnány obce I. Typu, a to obec Holubov a městys Křemže. Je zde popsána rozdílnost mezi Obecním úřadem Holubov a Obecním úřadem Křemže a je provedena analýza uskutečněných rozhovorů se starosty obou obcí. V této části jsou stanoveny hypotézy, které jsou dále rozvedeny.

Primární a 1. hypotéza stanovuje: „*Reforma veřejné správy by měla být co nejefektivnější a přiblížit veřejnou správu občanovi.*“ Od té se dále odvíjí 2. hypotéza: „*Zrušením okresů stát ušetřil peníze.*“ K zjištění těchto hypotéz byla užita metoda řízeného rozhovoru, která přispěla také ke zjištění, jak funguje financování obcí a zda dotace jsou dostatečné. Dále byly užity výzkumné ukazatele viz. sekundární ukazatele, které se týkaly korupce a díky nimž došlo k objasnění poslední hypotézy: „*Korupce snižuje efektivitu veřejné správy.*“

Tato část je zaměřena především na problémy, které vyplynuly ze zrušení okresů, z financování a z dotací obcí Křemže a Holubov, jejichž rozpočty jsou příspěvkem práce. Jsou zde nastíněny problémy spojené s korupcí a v neposlední řadě je zde řešena modernizace a efektivita veřejné správy.

## 2 Základní pojmosloví

### 2.1 Veřejná správa

Většina autorů učebnic obecního správního práva se zamýšlí nad tím, proč je tak důležité pozitivně definovat nebo alespoň výstižně a přesvědčivě popsat veřejnou správu. Zřejmě je to dáno tím, že věda správního práva svým juristickým přístupem a hledisky jiného vědního oboru nemohla a nemůže komplexně postihnout tak složitý jev, jako je správa.

Diferenciace sociálních i ekonomických věd a vytváření vědních oborů na pomezí oborů spíše přináší nové dílčí pohledy než pro všechny participanty přijatelné vymezení jevu správy. Proto existuje řada různých definic a popisů veřejné správy, které vzhledem k úkolům moderní veřejné správy nepřinášejí uspokojivý výsledek.<sup>7</sup>

Pojem veřejné správy nelze brát jen z pohledu teoretického nebo jen pedagogického, jelikož chápání tohoto pojmu je opravdu praktické a velmi potřebné pro praxi. Samostatný pojem veřejná správa je staronový, dříve byl totiž značně používán, ale v období po únoru 1948 zase vůbec ne – tehdy byl nahrazen pojmem státní správy, protože navzdory proklamovaným idejím socialismus samosprávě nijak nepřál a veškerou správu viděl raději v rukou státu, a proto také jen státu (až na určité výjimky) bylo svěřeno pečovat o veřejný zájem a být nositelem veřejné moci.

*„V demokratické společnosti naopak není obvyklé, že by jediným nositelem veřejné moci mohl být jen stát, a existuje v nich obvykle více či méně rozsáhlá samospráva.“<sup>8</sup>*

Dle publikace Antonína Sahuly *„se veřejnou správou ve společnosti zorganizované ve stát obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí realizovaná v rozhodující míře jako projev výkonné moci ve státě.“* Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o veřejnou moc, jejíž výkon představuje veřejná správa a dělí se na moc státní a na ostatní veřejnou moc. *„Tato státní veřejná moc, která je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru k ve své podstatě samosprávnému obhospodařování v úvahu přicházejících veřejných záležitostí, je však od ní v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. V tomto smyslu má i tato veřejná moc svůj základ ve státní moci, má s ní*

<sup>7</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 3-4.

<sup>8</sup> KINDL, M. *Činnost veřejné správy*, 1. vyd. Plzeň: Západočeské univerzita, 1998. s. 10.

*společné znaky a projevuje se jako "decentralizovaná veřejná moc", jejíž subjekty společně se státem zabezpečují správu státu.<sup>9</sup> Veřejná moc je tedy moc vycházející z lidu, z občanů, ze společnosti. Jde o schopnost dané společnosti vytvořit systém závazných pravidel chování a vynucovat jejich dodržování jako součást mechanismů společenské regulace a udržování homeostáze společnosti.<sup>10</sup>*

Veřejnou správu lze vysvětlit dvěma způsoby, a to jako druh činnosti (to či ono spravování), nebo jako druh instituce (odtud třeba ministerstva se označují za ústřední orgány státní správy).<sup>11</sup>

V prvním případě se jedná o správu v materiálním pojetí<sup>12</sup>. Někdy bývá také nazývána správou funkční, v tomto případě se jedná o výkonnou část veřejné správy, hlavně o vykonávání podzákonných právních úkonů.<sup>13</sup> Podle Dušana Hendrycha „*je veřejná správa v materiálním pojetí činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. Tento druh činnosti, spojované dodnes nejčastěji se státem, můžeme vymezit dvojím způsobem: pozitivně, nebo negativně.*“<sup>14</sup>

Ve druhém případě jde o správu ve formálním neboli institucionálním či organizačním pojetí. Od prvního pojetí se liší tím, že se nejedná o činnost, ale o orgány a instituce veřejné správy, v nichž VS probíhá a které ji vykonávají a jejich vzájemné vztahy.<sup>15</sup> Dušan Hendrych ve své publikaci uvádí, že „*ve formálním pojetí správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům. J. Hoetzel definoval správu ve smyslu formálním jako činnost orgánů označených jako správní úřady.*“<sup>16</sup> Musíme brát také v úvahu nejjednodušší, byť ne zcela přesné rozdělení veřejné správy. A to dělení správy na státní správu a samosprávu.

---

<sup>9</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 15.

<sup>10</sup> *Veřejná moc*. [online], Praha : Management mania, 2011. [cit. 2. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://managementmania.com/verejna-sprava>>.

<sup>11</sup> KINDL, M. *Činnost veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Západočeské univerzita, 1998. s. 11.

<sup>12</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 5.

<sup>13</sup> *Veřejná moc*. [online], Praha : Management mania, 2011. [cit. 2. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://managementmania.com/verejna-sprava>>.

<sup>14</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 5. - 6.

<sup>15</sup> *Veřejná moc*. [online], Praha : Management mania, 2011. [cit. 2. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://managementmania.com/verejna-sprava>>.

<sup>16</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 7.

## 2.2 Rozdělení veřejné správy

Jak již bylo zmíněno na předchozí stránce, veřejná správa se dělí dále na státní správu a samosprávu. V rozdělení veřejné správy se nejedná jen o dělení formální. Obě tyto části představují zároveň odlišné zákonitosti výkonu veřejné správy a sehrávají nezastupitelnou roli jak ve veřejné správě samé, tak ve fungování politického systému demokratického státu.

### 2.2.1 Státní správa

Někdy bývá státní správa označována jako původní podoba veřejné správy. V dnešní době to bývá vysvětlováno tím, že státní správa se zabývá zájmy celého státu, tudíž více naplňuje veřejný zájem než samospráva, která upřednostňuje veřejné zájmy jen na svém území.<sup>17</sup>

Státní správa znázorňuje jednu z forem činnosti státu, a to formu, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu, z toho vyplývá, že je činností výkonnou, která je současně činností podzákonnou a činností nařizovací.

Státní správa svým charakterem naplňuje organizační a mocensko-ochrannou činnost státu, která v sobě spojuje jednak prvky klasického řízení a dále prvky regulace, a to v nejobecnějším chápání těchto pojmů.

*„Výkonný charakter státní správy spočívá především v tom, že plněním svých úkolů státní správa výkonnou moc státu organizovaným způsobem provádí a zajišťuje. Pojem výkonná činnost se v tomto smyslu rozumí provádějící a zdůrazňuje se jím postavení státní správy jako realizační činnosti ve vztahu k obsahu aktů orgánů zákonodárné moci, neboť podstatou poslání státní správy je provádění zákonů.“<sup>18</sup>*

### 2.2.2 Samospráva

*„Samospráva je veřejnou správou, kterou vykonávají jiné veřejnoprávní subjekty než stát.“* Takové subjekty (korporativního charakteru) jsou označovány jako veřejnoprávní korporace. Svoje historické kořeny má současná moderní samospráva v samosprávě středověkých měst a středověkém cechovním zřízení, přičemž k jejímu kvalifikovanějšímu postavení a vyjádření, a to zejména pokud jde o samosprávu územní, došlo v období tzv. liberálního právního státu.

---

<sup>17</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 29.

<sup>18</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 16.

„Samospráva představuje ve veřejné správě jakožto správě státu výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru.“ Takto chápaná samospráva není a nemůže být totožná se státní správou, a to zejména vzhledem ke státně mocenské podstatě státní správy. Souběžně se státní správou se však samospráva spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.

Myšlenka samosprávy je slučitelná jen s demokracií, založenou na pluralitě společenských a politických zájmů, a jako taková je založena na v podstatě partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací jako subjektů samosprávy.

V souvislosti s pojmovým vymezením samosprávy bývá obvykle rozlišován jednak tzv. politický pojem samosprávy, jímž se fakticky rozumí podstata samosprávy jako formy realizace veřejné správy občany, a dále tzv. právní pojem samosprávy, jímž se vyjadřuje, že samosprávu vykonává od státu odlišný právně aprobovaný veřejnoprávní subjekt, v postavení veřejnoprávní korporace.<sup>19</sup>

Samospráva se dělí se na samosprávu:

- územní, kterou vykonávají územně samosprávné celky,
- profesní a zájmovou, jež vykonávají profesní a zájmové orgány (např. komory či svazy).<sup>20</sup>

### **Územní samospráva**

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.<sup>21</sup>

### **Profesní zájmová samospráva**

Profesní komory jsou veřejnoprávní korporace, nejsou orgány státu. Jsou jako právnické osoby veřejného práva zřizovány zákonem a nezapisují se do obchodního

---

<sup>19</sup> PRŮCHA, P. *Aktuální otázky reformy veřejné správy. Sborník příspěvků z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. s. 8.

<sup>20</sup> *Veřejná moc*. [online], Praha : Management mania, 2011. [cit. 2. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://managementmania.com/verejna-sprava>>.

<sup>21</sup> *Územní samospráva*. [online], Praha : businesscenter.cz, 2012. [cit. 4. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://business.center.cz>>.

rejstříku, ale evidenčně jsou zapisovány statistickým úřadem do registru ekonomických subjektů. Profesní komory nejsou podřízeny státním orgánům, byť tyto mají určité dozorové oprávnění a proti nezákonným zásahům státu mají právo na soudní ochranu.

Tyto komory sdružují fyzické osoby samostatně výdělečně činné v činnostech stanovených zákonem. Každý, kdo chce vykonávat určitou zákonem určenou profesi, je příslušníkem komory. O vstupu nového člena komora nemá volnost uvážení v rozhodování o přijetí, ale členem se stane každý, kdo splní taxativní podmínky dané zákonem. Právnícké osoby nemohou být členy profesní komory.

### **Komory s povinným členstvím**

Profesní komory se sídlem v Brně - Exekutorská komora, Komora daňových poradců, Komora patentových zástupců, Komora veterinárních lékařů, v Olomouci - Lékařská komora, v Praze - Advokátní komora, Komora architektů, Komora auditorů, Komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Notářská komora složena z krajských notářských komor, Lékárnická komora, Stomatologická komora.

### **Komory s nepovinným členstvím**

Jde o hospodářské komory, které na principu dobrovolnosti sdružují podnikatele. Dělí se:

1. na okresní komory, jež se mohou slučovat do regionálních (krajských) komor. Jsou to právnícké osoby zapisované do obchodního rejstříku.
2. na profesní společenstva. Tyto komory jsou sice zřízeny zákonem jako právnícké osoby, ale nemají veřejnomocenská oprávnění vůči svým členům (nemají právní subjektivitu), zapisují se do obchodního rejstříku a evidenčně i do registru ekonomických subjektů.<sup>22</sup>

Jan Hejda a Karel Příbyl ve své publikaci vnímají „*odlišnost samosprávy od státní správy především v tom, že samospráva představuje podíl na výkonu veřejné správy a ovlivňování veřejných záležitostí při využívání prostředků nestátního charakteru.*“<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Profesní zájmová samospráva.* [online], Praha : Blogger, 2012. [cit. 6. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/18-formy-samospravy.htm>>.

<sup>23</sup> HEJDA, J., PŘIBYL, K. *Správní právo.* České Budějovice: VŠERS, 2011. s. 22.

### 2.3 Působnost veřejné správy

Územní působnost je určena v zásadě územními hranicemi územních samosprávných celků – v rámci tohoto územního obvodu jsou obce a kraje a jejich orgány oprávněny vykonávat své úkoly. Případné rozlišení územní působnosti mimo rámec vlastního územního samosprávného celku musí mít zákonný základ. Zákonná úprava obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností stanoví, že obecní úřady takových obcí vykonávají vymezené úkoly státní správy pro správní obvod zahrnující území více obcí. Vymezení územní působnosti má význam zejména pro výkon takových činností, které se realizují prostředky veřejného práva, např. za použití pravomoci. V případě, kdy vykonávají samosprávné celky soukromoprávní činnost (např. při hospodaření s komunálním majetkem, v případě podnikatelských aktivit), nejsou tyto právnické osoby hranicemi svého území v zásadě omezeny.

Do rámce věcné působnosti územních samosprávných celků se řadí veřejné záležitosti různého charakteru.<sup>24</sup> Věcnou působností rozumíme oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou upravovány a spravovány příslušným subjektem veřejné správy v rámci jeho činnosti. Věcná působnost obcí je realizována jednak formou samosprávy (samostatné působnosti) a jednak formou přenesené státní správy na obec (přenesená působnost). Oba druhy věcné působnosti musí mít zákonný základ, přičemž zákonodárce v případě samostatné působnosti musí respektovat garance v dané samosprávě Ústavou a samotná samosprávná působnost je v zákoně o obcích definována volně s pomocí demonstrativního výčtu, zatímco v případě přenesené působnosti může obec činit jen to, co na ni zákon výslovně v oblasti státní správy přenáší.<sup>25</sup>

Obce a kraje vystupují jako nositelé veřejné správy s veřejnými oprávněními (pravomocí) vůči právnickým a fyzickým osobám, některé veřejné úkoly zajišťují způsoby pečovatelské správy (zřizování škol), samosprávné celky mají ale též postavení nositele práv a povinností v oblasti soukromoprávní, a to zásadně se stejným postavením jako jiné právnické osoby. Působnost územních samosprávných celků se v našich zemích tedy tradičně člení na dvě skupiny, a to samostatnou (přirozenou samosprávnou) a přenesenou působnost (cizí delegovanou).<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 157-158.

<sup>25</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 58-59.

<sup>26</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. S. 157-158.

### 2.3.1 Samostatná působnost

Dle Jana Hejdy a Karla Příbyla „*je samostatná působnost orientovaná na vlastní činnost veřejnoprávních korporací a spočívá ve správě vlastních záležitostí. Samotný výkon samosprávy se blíží správě soukromé, ale je složitější v procesních postupech, neboť vždy se jedná o správu věcí veřejných. Samospráva má možnost, je-li k tomu v zákoně zmocněna, upravovat své záležitosti vydáváním normativních správních aktů.*“<sup>27</sup>

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v §35 uvádí, že „*obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“<sup>28</sup>

Podle § 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích obec spravuje své záležitosti samostatně. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. Pravomoc ve věcech samostatné působnosti připadá zastupitelstvu obce.

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:

- při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,
- v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> HEJDA, J., PŘIBYL, K. *Správní právo*. České Budějovice: VŠERS, 2011. s. 23.

<sup>28</sup> Česko. zákon č. 128/2000Sb. o obcích. 2000, částka 038. Dostupný z WWW: <<http://zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-%28obecni-zrizeni%29.html>>

<sup>29</sup> *Samostatná působnost*. [online], Brno : Ekologický právní servis, 2012. [cit. 8. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://eps.cz/poradna/kategorie/obce-kraje/rada/samostatna-prenesena-pusobnost>>.



### 2.3.2 Přenesená působnost

Jan Hejda a Karel Příbyl uvádí, že „přenesená působnost znamená přenesení výkonu státní správy na veřejnoprávní korporace, který může být přenesen pouze zákony. O přenesení výkonu státní správy na orgány samosprávy rozhoduje vždy zákonodárná moc ve státě. V případě přenesené působnosti má samospráva obdobný charakter jako státní správa.“<sup>30</sup>

Ústavní úprava čl. 105 předpokládá, že zákon svěří přenesenou působnost orgánům územní samosprávy, nikoli územním samosprávným celkům jako takovým.<sup>31</sup> Je to výhodnější v zájmu zachování efektivity výkonu státní správy. Je-li některá ze státních agend svěřena k výkonu subjektu státu odlišnému.<sup>32</sup>

Výkon státní správy je ve značné míře spojen s rozhodováním o právech a povinnostech občanů, a také proto není možné, aby pravomoc orgánů samosprávy byla založena právním předpisem nižší právní síly, než je zákon.<sup>33</sup>

Obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony a při jejím výkonu se řídí zákony a ostatními obecně závaznými předpisy a v jejich mezích usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy.

Pokud není obec schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti, ani neuzavře dohodu zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí téhož okresu, určí okresní úřad, že tuto působnost bude vykonávat pověřený obecní úřad. Jakmile bude obec schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti, okresní úřad pověření jiného úřadu zruší.<sup>34</sup>

Rozdíl mezi samostatnou působností a přenesenou působností spočívá v tom, že do samostatné působnosti náleží záležitosti, které jsou územnímu samosprávnému celku „vlastní“ jakožto samosprávné korporaci. Z pohledu samosprávných celků mají agendy v přenesené působnosti povahu „cizích“ záležitostí, z pohledu státu jde naproti tomu o nepřímý výkon státní správy.<sup>35</sup> Tento výkon stále zůstává výkonem státní moci jménem státu a na jeho odpovědnost, přestože není státem činěn.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> HEJDA, J., PŘIBYL, K. *Správní právo*. České Budějovice: VŠERS, 2011. s. 23.

<sup>31</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 165.

<sup>32</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 99.

<sup>33</sup> HENDRYCH, D. SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 189.

<sup>34</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 111.

<sup>35</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 165.

<sup>36</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 99.

## 2.4 Činnost veřejné správy

Podle Dušana Hendrycha „*nauka o činnosti veřejné správy tvoří jádro obecné části správního práva, neboť klasifikace těchto činností a jejich forem jako struktur jednání vytvářejí spolehlivý teoretický základ pro všechna odvětví veřejné správy. Význam této části správního práva se zvyšuje v případech, kdy stát obecné instituty správního práva nezahrnuje do svého právního řádu nebo je legálně nevymezuje. Nauka o činnosti veřejné správy není nic jiného než pokus o právní výklad veřejné správy v materiálním pojetí.*“<sup>37</sup>

Veřejná správa na základě zákona zabezpečuje správní dozor, např. stavební dozor, veterinární dozor, celní dozor, živnostenskou kontrolu, školní inspekci apod. V těchto případech se jedná o formu veřejného zájmu.

Tato činnost stránku preventivní a represivní, a to na základě vymezení v ústavě a v zákonech, proto je kontrolována, a to zejména Parlamentem, Nejvyšším kontrolním úřadem, vládou, soudy, občany (např. formou petic a stížností, účastí občanů v kontrolních orgánech veřejné správy apod.).<sup>38</sup>

K pochopení činnosti veřejné správy je důležité vymezit si veřejný zájem. Je to takový zájem, který přesahuje zájem jednotlivce či pouhé frakce. I přesto, že veřejný zájem patří mezi důležité právní instituty, platné právo neobsahuje jeho definici, proto se veřejný zájem řadí mezi tzv. neurčité pojmy. Tento pojem má nejlépe vysvětlený ve své publikaci Jaroslav Erneker spolu s Marií Krybusovou a Lubomírem Pánou, kteří zde uvádějí, že „*veřejný zájem (společenský) zájem je takovým druhem zájmu, který má **nadindividuální charakter**. Jeho nositelem (garantem, realizátorem) je **sociální subjekt** (např. veřejná správa jako instituce), který zaměřuje prostřednictvím veřejného zájmu svou činnost. V ní jsou základními motivačními faktory **společensky uznané cíle a potřeby**. Lidé participují na dané činnosti právě proto, že sdílejí společné integrující hodnoty. Veřejný zájem je činitelem skupinové (společenské) integrity sociálního subjektu, který je společným zájmem zainteresován na řešení společných problémů. Ty mají atribut „veřejné věci“.*“<sup>39</sup>

<sup>37</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 185.

<sup>38</sup> PAVLÁK, M. *Nauka o veřejné správě*. 4. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 2005. s. 15.

<sup>39</sup> ERNEKER, J., KRYBUSOVÁ, M., PÁNA, L. *Systémové aspekty veřejné správy*. České Budějovice: VŠERS, 2011. s. 11-12.

Velkým problémem je fakt, že platné právo veřejný zájem nevymezuje, a to zejména v případech, kdy veřejná moc s odvoláním na existenci tvrzeného veřejného zájmu zasahuje do sféry soukromých práv fyzických a právnických osob, v první řadě v případě vyvlastnění. Zejména levicové vlády mají tendenci vykládat veřejný zájem extensivně a podřazovat veřejnému zájmu takové projekty jako vybudování nákupních center, industriálních parků apod. s odůvodněním, že je dán veřejný zájem na snížení nezaměstnanosti v daném místě. Takový výklad však naráží na meze ústavnosti, neboť zde nejde o nic jiného než o konflikt zájmů soukromých, z nichž jeden je upřednostňován před druhým, a je porušován ústavní princip nedotknutelnosti soukromého vlastnictví. Podobný postup bývá pravidelně indikátorem korupce. Četné snahy definovat veřejný zájem zákonem nedošly v České republice zatím naplnění.<sup>40</sup>

Důležité je též pro činnost veřejné správy zmínit, jaké subjekty a instituce vykonávají veřejnou správu, jelikož subjekty veřejné správy jsou nositeli veřejných práv a povinností a odpovědnosti z toho vyplývající. *Mezi hlavní a originální subjekt patří stát jakožto právnická osoba a jde o korporaci uvnitř i navenek suverénní, zřizuje organizační složky státu (státní orgány pro přímý výkon SS), přenáší výkon veřejné správy na jiné subjekty a část veřejné správy postupuje nestátním subjektům (samospráva), některé veřejné úkoly plní nesamosprávné instituce zřízené státem jako např. ČT, Český rozhlas. Stát tvoří organizační složky, státní orgány, které za něj jednají. Vykonavatelé, kteří veřejnou správu provádějí bezprostředně, jménem a namísto státu, se označují jako přímý vykonavatel veřejné správy, mezi ně se řadí vláda, prezident, ministerstva, jiné ústřední správní úřady, další (neústřední) správní úřady s celostátní působností, regionální (odborné) správní úřady, veřejné bezpečnostní sbory, nezávislé správní úřady.*

Jako o nositelích veřejných práv a povinností hovoříme i v případě jiných subjektů, o nichž to stanoví Ústava ČR nebo zákon, např. veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a veřejné podniky, státní fondy, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a v neposlední řadě veřejné výzkumné instituce.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *Veřejný zájem*. [online], Praha : Iuridictum, 2011. [cit. 20. leden 2012]. Dostupný z WWW: <[http://iuridictum.pecina.cz/w/Ve%C5%99ejn%C3%BD\\_z%C3%A1jem](http://iuridictum.pecina.cz/w/Ve%C5%99ejn%C3%BD_z%C3%A1jem)>.

<sup>41</sup> *Subjekty veřejné správy*. [online], Praha : Věci veřejné, 2001. [cit. 20. leden 2012]. Dostupný z WWW: <[www.veciverejne.cz/data/files/prezentace-ppt/.../blok-2/04-blok2.pdf](http://www.veciverejne.cz/data/files/prezentace-ppt/.../blok-2/04-blok2.pdf)>.

## 2.5 Ústavní základy

Ústavní základy českého správního práva tvoří Ústava ČR, ústavní zákony, které spolu s Ústavou ČR jako základním zákonem státu a Listinou základních práv a svobod zakládají ústavní pořádek (čl. 112 Úst.), jako vždy obecné zásady demokratického konstitucionalismu, s nichž naše ústava vychází a které provádí. Ústava ČR se obecně pokládá za základní zákon státu. Spolu s listinou základních práv a svobod tvoří páteř českého ústavního pořádku. Ústava je nevyšším právním předpisem, od něhož všechny ústavní právní předpisy přímo nebo zprostředkovaně odvozují svoji platnost. Ústavou se také především měří ústavnost toho kterého zákona. Ústava definuje a provádí dělbu státní moci a konstituuje základní orgány státu.

Podle Ústavy ČR je „česká republika svrchovaný jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. V rámci hlavy první v dalších hlavách Ústavy ČR, jelikož i v Listině základních práv a svobod je tato myšlenka podrobněji z různých ústavních aspektů konkretizována. Z hlediska správního práva a veřejné správy je třeba na prvním místě připomenout čl. 2 Úst, která stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci, současně však stanoví, že ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, tj. orgány ústavou ustanovenými a ústavou vázanými.

Institucionálně pojednává Ústava ČR o veřejné správě na dvou místech: v hlavě třetí o moci výkonné a v hlavě sedmé o územní samosprávě. Pokud jde o ustanovení, která vážou veřejnou správu ve smyslu materiálním (tj. jako činnost), pak nacházíme odpovídající ustanovení v hlavě první Ústavy ČR a v Listině základních práv a svobod.

Ve spojení s mocí výkonnou jde o tu část veřejné správy, jejímž subjektem zůstává stát a kterou tento vykonává prostřednictvím vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, ministerstev, jiných správních úřadů a za určitých podmínek též prostřednictvím orgánů samosprávy zejména územní. Vláda v oblasti veřejné správy není převážně přímo činná jako správní orgán. Její úloha ve věcech správy spočívá v moderním státě především v tom, že řídí a organizuje veřejnou správu ve státě, stanoví její úkoly, sleduje její výkonnost a hospodárnost a dbá na její odbornou a kulturní úroveň. Prostředky, které k plnění svých úkolů používá, mohou být povahy právní nebo neprávní (interní). Ohledně veřejné správy obsahuje čl. 79 Úst. základní

ustanovení týkající se zřizování ministerstev a jiných správních úřadů a stanovení jejich působnosti, právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a v jiných správních úřadech, pravomoci ministerstev i jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy vydávat právní předpisy.

V hlavě sedmé pojednává Ústava ČR o územní samosprávě. Vymezení celků územní samosprávy vychází z toho, že jde o územní společenství občanů majících právo na samosprávu, která se institucionálně projevuje zejména v tom, že každá samosprávná jednotka je spravována na základě korporálního principu zastupitelstvem, či jednotlivé samosprávné územní celky jsou veřejnoprávními korporacemi a že zásahy státu do činnosti těchto korporací jsou možné, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 ods.4 Úst.). Z hlediska celkového vyjádření ústavních základů veřejné správy je třeba se zmínit ještě o dvou věcech. Předně, že působnost zastupitelstev může být stanovena toliko zákonem (čl. 104 odst. 1 Úst.). Za druhé o možnosti vydávat právní předpisy nebo jejich vydávání iniciovat. Ústava přiznává zastupitelstvům pravomoc vydávat ve věcech jejich samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky. Toto ustanovení (čl. 104 ods.3 Úst.) je nutno vzhledem k čl. 79 odst. 3 Úst. vykládat tak, že jde o samostatnou působnost a že tyto obecně závazné vyhlášky se svým předmětem a procedurou přijímání odlišují od nařízení obcí a krajů ve věcech přenesené působnosti.<sup>42</sup>

Hovoří-li se o ústavních základech veřejné správy, připomíná se služebnost veřejné moci. Veřejná moc stojí ve službě občanů (velmi hezky zní např. francouzský překlad druhého článku české ústavy: le pouvoir etatique est au service de tous les citoyens). Veřejná služba jako užitečná veřejná činnost je pojem velmi blízký sociologickému pojmu služeb státních a sociálních, tedy tomu, co musí stát koneckonců činit pro vlastní přežití a pro pomoc sociálně potřebným osobám. V tomto smyslu jsou ovšem veřejné služby v ornamentní krizi, protože stát – jak známo – sílí tím, jak překonává své krize a protože peníze pro veřejnou pomoc mají jen jedinou nevýhodu, totiž tu, že se jich nikdy nedostává tolik, kolik by bylo třeba. Přesto – se vzpomínkou na slavný odkaz význačného administrativisty Emsta Forsthoffa – se institucionální funkčnost veřejné správy stále nazývá slovy evokujícími péči o lidské bytí a výkon veřejných služeb.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 123-125.

<sup>43</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 60.

### 3 Historický vývoj moderní veřejné správy na našem území v letech 1848-1989

Lukáš Valeš považuje „za začátek moderní veřejné správy rok 1848, její počátek byl ale dlouhodobější. Šlo o tzv. premoderní období v letech 1740-1848. Změny ve státní správě byly způsobeny jednak zahraničními neúspěchy habsburské monarchie, jednak především nástupem průmyslové revoluce a postupným přerodem dosavadní stavovsky uspořádané feudální společnosti ve společnost moderní. Chtěla-li monarchie udržet krok s dynamickými změnami probíhající v celé Evropě, musela sáhnout k hlubokým reformám, které jí měly zajistit velmocenské postavení i v nadcházející moderní éře.“<sup>44</sup>

V habsburské monarchii v rámci státního života začala být stále nutnější potřeba nových orgánů, které by zabezpečily postupně prováděné reformy. Politické výsady šlechty byly za vlády Marie Terezie omezeny. To se projevilo i ve snaze o vytvoření tzv. zeměpisné byrokracie resp. byrokratického aparátu, který by představoval základ politické správy státu. Tento proces nabyl důsledné a zvláště radikální podoby v období spoluvlády a zejména vlastního panování Josefa II.

Cílem Josefa II., který pokračoval ve vládě Marie Terezie, bylo zavedení jednotného centralizovaného státu, jehož cílem bylo obecné blaho a osvěta. Předpokladem toho bylo zrušení poddanství roboty patentem ze 7. září 1848. A tím byla zrušena vrchnostenská správa. Po zrušení poddanství bylo třeba přenést správu, kterou vykonával patrimonialia, na úřady. Tím došlo k vytvoření základů pro územní samosprávu.<sup>45</sup>

Přeměny v územní samosprávě a první zákonné úpravy se začaly uskutečňovat až v roce 1849. V březnu tohoto roku byla také vyhlášena oktrojovaná ústava, která se také nazývala Stadionova. Podle tohoto zřízení je základem svobodného státu svobodná obec. Na tuto ústavu navázalo císařské rozhodnutí z června 1849, čímž byla upravena organizace veřejné správy. Administrativními jednotkami se staly země, kraje a okresy.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 41.

<sup>45</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 28-30.

<sup>46</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 7.

V roce 1850 vznikly politické úřady a v dubnu tohoto roku provedeny volby do obcí, ale i přesto stále nezačala působit samospráva okresní a krajská. K vypracování nového obecního zřízení mělo dojít v roce 1851, ale tak se nestalo, a proto byl dlouhá léta prozatímní předpis z roku 1849 definitivní.<sup>47</sup>

O pár let později v roce 1861 byla vydána nová ústava (Schmerlingova), jejíž působnost se vztahovala na celou monarchii. Došlo k vytvoření dvoukomorové říšské rady, která s císařem vykonávala zákonodárnou moc. Důsledkem této ústavy bylo vydání říšského zákona 5. března 1862, který sloužil k uspořádání obecních věcí. Byla jím rozdělena působnost obcí na samostatnou a přenesenou, vymezena základní struktura orgánů obcí a vztah mezi státní správou a obcemi. Počítal také s občanstvím obce, na jehož základě měly jednotlivé zemské sněmy přijmout podrobnou úpravu. Nejdříve se tak stalo v roce 1863 ve Slezsku a rok později i v Čechách a na Moravě. Tím došlo k obnovení územní samosprávy.<sup>48</sup> V roce 1864 na základě zemského zákona z 25. července došlo v Čechách k vytvoření okresní samosprávy. Tím byla ve všech sídlech okresních úřadů zřízena okresní zastupitelstva. Na Moravě a ve Slezsku byla okresní samospráva také uzákoněna, ale k jejímu vytvoření nikdy nedošlo.

Další vývoj státní správy byl složitější, jelikož se v něm odrážely změny ústavního systému. V roce 1867 se základním článkem státní správy stal čl. 3 státního základního zákona o moci vládní a výkonné, podle něhož císař vykonával vládní moc prostřednictvím zodpovědných ministrů a jim podřízených úředníků a zřízenců.

Od roku 1868 bylo soudnictví ve všech instancích odděleno od státní správy. Politická správa fungovala na úrovni zemí a okresů a v souvislosti s ní byly odstraněny zbytky krajské správy, které přešly na okresní hejtmany. Orgánem I. instance se stalo **okresní hejtmanství**, jehož obvod se nazýval politický okres. Došlo na rozdělení Čech na 89 okresních hejtmanství, Morava byla rozdělena na 30 okresních hejtmanství a Slezsko na 7, v jejichž čele stál právě okresní hejtmán. Ten sám úřad prezentoval a byl za něj zodpovědný. Působnost okresních hejtmanství byla rozsáhlá a vztahovala na tři okruhy, a to na politickou správu, na policii a péči o „blahobyt“ a na spolupůsobení při jednání jiných správních úřadů především finančních a vojenských.

Druhou instancí byla ve Slezsku **zemská vláda** a v Čechách a na Moravě **místodržitelství**, do jehož působnosti spadaly veškeré záležitosti země.

<sup>47</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 31.

<sup>48</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 10-11.

Místodržitelství zahrnovalo většinu agendy celé státní správy v zemích a mělo tehdy postavení nejvyššího úřadu. Politickou správu v nejvyšší instanci vykonávalo ministerstvo vnitra v čele s ministrem.

V této podobě organizace politické správy přetrvala celou zbývající dobu habsburské monarchie a zastihl ji i vznik Československé republiky.<sup>49</sup>

### **Veřejná správa po vzniku Československé republiky**

V roce 1916 v Praze vznikl Národní výbor, jako platforma většiny českých politických stran s úkolem chránit národní zájmy státu, který se stal nejvyšším orgánem a byl reorganizován v červenci 1918.<sup>50</sup> O tři měsíce později 28. října 1918 došlo předsednictvem tohoto výboru k vyhlášení samostatného Československého státu, jehož hlavním úkolem bylo zajistit chod veřejné správy. V den samostatnosti se řešením stala tzv. recepční norma (z. č. 11/1918 Sb.). Tento zákon stanovoval, že všechny dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení jsou stále platné a že veškeré úřady (samosprávné, státní, obecní) jsou podřízeny Národnímu výboru, ale stále jednají dle dosavadních zákonů a nařízení. Tímto zákonem byla zajištěna kontinuita s rakouským a uherským právním řádem a veřejnou správou. V českých zemích tedy působily rakouské úřady a značně ochromená samospráva.<sup>51</sup>

Národní výbor si dokázal podřídit většinu veřejné správy, již 2. listopadu vydal z. č. 2/1918 Sb., jímž bylo zřízeno dvanáct nejvyšších orgánů státní správy, které byly přejmenovány na ministerstva a z. č. 3/1918 Sb., tímto zákonem byl zřízen nejvyšší správní soud a dále bylo upraveno řešení kompetenčních konfliktů.

Další výbory vznikly v Brně, Ostravě i v dalších obcích a také v okresech. Většinou vznikaly na základě podnětů politických stran, které byly produktem atmosféry převratových dní. Nebyly však dobře myslitelné a jejich existence neodpovídala požadavku co možno nejrychleji ustálit poměry. Proto došlo ještě koncem roku 1918 k jejich zrušení. Došlo pouze k zachování Národního výboru v Praze.

Národní výbor přijal prozatímní ústavu (zákon č. 37/1918 Sb.), která upravila soustavu nejvyšších orgánů státní moci, již tvořilo Národní shromáždění, prezident

---

<sup>49</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 29-31.

<sup>50</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 15.

<sup>51</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 32.



republiky a vláda. Vládu zprvu volil parlament, ale po novele ústavy (zákon č. 271/199) byla jmenována prezidentem republiky. Ústředními orgány státní správy se stala jednotlivá ministerstva.<sup>52</sup>

K první významné reformě v oblasti VS došlo na úrovni obecní samosprávy zákonem č. 76/1919 Sb., tím byla vydána novela k obecnímu zřízení. Ta rozeznávala řádné orgány obcí, a to obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu a komise. Zastupitelstvo obce nastoupilo namísto obecního výboru, volilo se přímo a ze svého středu volilo radu, starostu a jeho náměstka.<sup>53</sup>

Novela počítala i s řešením situace, kdyby došlo k rozpuštění obecního zastupitelstva. V tomto případě jmenoval okresní úřad buď vládního komisaře, nebo správní komisi, a to do doby zvolení nového zastupitelstva.

Obce nadále vykonávaly jak vlastní, tak přenesenou působnost. Novela pouze vymezila, které oblasti správy by měly být převzaty buď širšími samosprávnými sbory, nebo státní správou. K přesunu působností však nikdy v úplnosti nedošlo.<sup>54</sup>

### **Reforma z roku 1920**

Státní správa převzatá Československou republikou z rakousko-uherské monarchie se stala jedním z těch problémů, které vládní místa nejen že nemohla přejít bez povšimnutí, ale naopak se musela připravit na jejich brzké řešení. Dosavadní veřejná správa trpěla těžkopádností, existencí značného množství předpisů, dvojí legislativou – zemskou a říšskou, růzností v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, zcela odlišným systémem na Slovensku a přílišnou nákladností vyplývající z existence velkých správních území. Rovněž převzatá dvojkolejnou se stále více stávala předmětem kritiky určité části odborných kruhů. Nebylo možné rovněž neslyšet stále intenzivněji se prosazující hlasy o demokratizaci správy. Z toho důvodu příprava zásadní správní reformy VS v Československu se stala jedním z nejdůležitějších úkolů, které byly postaveny před ministerstvo vnitra. Výsledkem těchto snah bylo v roce 1920 společně s československou ústavou vydání zákona č. 123/1920 Sb., o župních a okresních úřadech, známého jako tzv. **župní zákon**, který upravoval systém místní správy a byl přijat společně s ústavou.

---

<sup>52</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 15.

<sup>53</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 32-33.

<sup>54</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 16.

Aktivizovat se mělo župní zřízení v republice do tří let, ale bylo to stále odkládáno. Župní zákon byl uveden v život až 1. ledna 1923, a to pouze na Slovensku.

V župách byly zřízeny župní úřady v čele s županem a u každého tohoto úřadu bylo zřízeno župní zastupitelstvo, které ze svého středu volilo osmičlenný župní výbor. Oběma orgánům předsedal župan.

V okresech byly zřízeny okresní úřady v čele s okresním náčelníkem. U okresních úřadů byly zřízeny výbory, jež byly voleny na základě přímých voleb.<sup>55</sup>

Veřejnou správu upravovala ústava (zákon č. 121/1920 Sb.), a to především v třetí hlavě, která se týkala moci vládní a výkonné. Státní správu vykonávali prezident republiky, vláda a ministerstva. Prezident měl právo jmenovat některé státní úředníky, vysokoškolské profesory a byl vrchním velitelem ozbrojených sil. Vládě náležela veškerá moc vládní a výkonná až na výjimky, kdy tato moc byla svěřena prezidentu republiky, ministrům a jiným orgánům. Ministerstva byla ústředními orgány státní správy. V jejich čele stáli ministři, kteří museli být členy vlády. Jejich zřizování, rušení ministerstev a stanovení jejich působnosti bylo vyhrazeno zákonům.<sup>56</sup>

Po přijetí župního zákona na Slovensku nedošlo ke sjednocení veřejné správy, ale k její ještě větší roztříštěnosti. Jelikož jiný správní systém byl v českých zemích (přetrvávající rakouský správní systém), na Slovensku (nově zavedený župní zákon), a na Podkarpatské Rusi (starý uherský municipální systém). Definitivní reforma tedy na sebe dala čekat až do roku 1927.

### **Reforma roku 1927**

V první polovině 20. století nedošlo ve veřejné správě potřebným změnám, spíše se vytvořila složitá situace v oblasti veřejné správy, jejímž východiskem se stala definitivní správní reforma, která byla uzákoněna zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, nazývaným jako **organizační zákon**.<sup>57</sup>

Podle tohoto zákona se republika dělila na země a okresy, kdy Česká země se v podstatě kryla s historickými hranicemi, původní Morava a Slezsko byly spojeny

---

<sup>55</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 33-34.

<sup>56</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 17.

<sup>57</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 34.

a dalšími zeměmi byla Slovenská a Podkarpatoruská. Obvody a sídla okresů stanovila vláda nařízením, které vydala v roce 1928.<sup>58</sup>

Politickými úřady s povšechnou kompetencí se staly zemské úřady v čele se zemským prezidentem, kterého jmenoval prezident republiky. Samosprávnou složku na úrovni zemí tvořila zemská zastupitelstva (volební právo do těchto orgánů bylo upraveno zákonem č. 126/1927 Sb.) a ta ze svého středu volila zemský výbor. Nejenže zemský prezident měl nejvyšší postavení z uvedených orgánů, ale také byl přednostou zemského úřadu a předsedal i zemskému zastupitelstvu, vůči němuž měl rozsáhlé pravomoci.

Podobné orgány byly také v okresech. Okresní správu předváděl okresní úřad v čele s okresním hejtmanem. Zastupitelským orgánem byla okresní zastupitelstva, která ze svého středu volila okresní výbory. Zde měl nejvyšší postavení okresní hejtman, který stál v čele okresního úřadu i zastupitelstva.

Organizačním zákonem se vytvořil definitivní systém veřejné správy, který fungoval po zbytek existence první republiky (až do druhé světové války). V poválečné době byl potom nahrazen systémem národních výborů.<sup>59</sup>

### **Veřejná správa v období druhé republiky**

V říjnu 1938 až v březnu 1939 došlo k odklonu demokratického režimu první republiky. Toto postihlo jak sféry státního i společenského života, tak i veřejnou správu.

Republika se přijetím ústavního zákona č. 299/1938 Sb., o autonomii Slovenské krajiny a ústavního zákona č. 328/1938 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi proměnila v jakousi federaci. Vedle ústřední vlády plnící zároveň funkce vlády pro české země, byly zřízeny vlády slovenská a podkarpatská.

V prosinci 1938 byl přijat ústavní zákon č. 330/1938 Sb. označovaný jako zmocňovací zákon, díky němuž dostal prezident republiky právo vydávat podobu dvou let dekrety, jimiž mohl měnit ústavu, a po stejnou dobu mohla vláda činit opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona. Přijetím zmocňovacího zákona přestalo být Československo parlamentní republikou, jelikož nejdůležitější pravomoc parlamentu, tj. přijímat zákony, byla přenesena na výkonnou moc.

---

<sup>58</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 19.

<sup>59</sup> PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 34-35.

Ke změnám došlo i v oblasti územní správy. Nejprve bylo reagováno na situaci, kdy v důsledku okupace pohraničí zůstalo sídlo okresů mimo hranice republiky. Správa takového okresu byla předávána hejtmanovi sousedního okresu a současně bylo rozpuštěno okresní zastupitelstvo a nahrazeno okresní správní komisí.

Počátkem února 1939 schválila vláda nařízení, jímž se zřizovala instituce obecních (obvodových) tajemníků, kteří měli převzít tzv. přenesenou působnost obcí, mohli však zasahovat i do oblasti samostatné působnosti obcí.

Také došlo v řadě obcí a měst k rozpuštění zastupitelstev, na jejichž místa jmenovaly okresní úřady vládní komisaře.<sup>60</sup>

### **Veřejná správa v době německé okupace**

Nedemokratické tendence, které směřovaly k opětovnému postátnění veřejné správy, resp. k podřízení samosprávy centralistické státní správě, se pak naplno projevíly po okupaci českých zem v březnu 1939. Po krátkém období, kdy správu nově zřízeného protektorátu Čechy a Morava převzala armáda, se vytvořil nový správní systém. Na jedné straně existovala struktura dosavadních orgánů Československého státu (tzv. protektorátní správa). V jejím čele stál státní prezident a protektorátní vláda.

Stejný proces jako na celostátní úrovni proběhl i na úrovni zemské samosprávy. Jejich zastupitelstva přenesla své pravomoci na úřad zemského prezidenta a v roce 1940 byla zrušena. Půl roku poté byla stejným způsobem ukončena i činnost okresních zastupitelstev.

Jediným nezrušeným voleným orgánem tak zůstala obecní zastupitelstva. Místní samospráva byla jedinou demokraticky zvolenou institucí, která existovala nepřetržitě od prvních voleb do obecních zastupitelstev v roce 1851 a která jako jediná dokázala překonat politicky nepříznivé období. Proto právě o samosprávě můžeme hovořit jako o české škole demokracie, a proto právě místní samospráva měla a má pro českou politiku (a samozřejmě také správu) svůj nezastupitelný význam.

Vedle správy protektorátní byla vytvořena i správa okupační resp. německá. V jejím čele stál říšský protektor, jmenovaný přímo A. Hitlerem, kterého zastupoval státní tajemník. Na počátku okupace byl protektorát pro potřebu německé správy

---

<sup>60</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 20-21.

rozdělen na 19 oberlandrátů, které vykonávaly správu nad územím zhruba třech až pěti okresů.

V této době však dochází k jistým pozitivním posunům. Nezávaznost německého jednání dřívějším právním stavem při budování správního členění země za účelem zvýšení efektivity zprávy přispěla k odstranění některých administrativních atavismů vyplývajících např. z tradičního postavení některých měst a regionálních center a hranic mezi nimi.

### **Veřejná správa v letech 1948-1989**

Dva měsíce po únorovém převratu byla nová ústava zvaná Ústava 9. května schválena (ústavní z. č. 150/1948 Sb.). Formálně vycházela z principů parlamentní demokracie, ale realita jejího fungování odpovídala poměrům, které se vytvořily po převzetí moci komunisty.

Ústava definovala ve svých základních člancích vládu jako nejvyšší orgán moci vládní a výkonné, odpovědný národnímu shromáždění. Národním orgánem moci vládní a výkonné na Slovensku byl Sbor pověřenců, odpovědný jednak Slovenské národní radě, jednak vládě, která jej též jmenovala.

Národní výbory označila jako nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích a jako strážci práv a svobod lidu.<sup>61</sup>

Ústava ve svém § 123 a následujících převzala původní strukturu národních výborů a modifikovala ji. Správní soustava byla založena na krajském zřízení, přičemž kraje se dělily na okresy a tyto pak na obce, přestože ústavní text ve svém § 130 odst. 1 hovořil o „účelné decentralizaci“ výkonu veřejné správy ustanovení § 131 odst. 2 výslovně stanoví podřízenost národnímu výboru nižšího stupně národnímu výboru stupně vyššího. V takovém případě se pak spíše než o decentralizaci jedná o princip dekoncentrace neboli o výkon správy jedním subjektem. Lze říci, že tato ústava již s existencí samosprávy nepočítala.<sup>62</sup>

Významným aktem, jímž byla provedena ústava v oblasti veřejné správy, se stal zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.<sup>63</sup> K 1. lednu 1949 byly na našem území zrušeny země a nahrazeny 19 kraji členěnými do 270 okresů. Prvně a na dlouhou dobu

---

<sup>61</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 29.

<sup>62</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 59.

<sup>63</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 30.

tak byla zavedena struktura místních (městských), okresních a krajských národních výborů.

Za nejdůležitější reformu soustavy národních výborů lze označit reformu v roce 1954 (byl přijat komplexní zákon o národních výborech i ústavní zákony č. 12 a 13/1954 Sb., o národních výborech), kterou byly vytvořeny dva ústřední národní výbory (v Praze a v Bratislavě), a dále reformu v roce 1960, kdy klesl počet krajů na 10 a počet okresů na 108 a kdy došlo k rozšíření okruhu působnosti národních výborů např. do hospodářské sféry.

Nová ústava označila dosavadní národní výbory za „nositele a vykonavatele státní moci v obcích, v okresech a v krajích“ a de iure tak zrušila dosavadní existenci územní samosprávy v Československu. Místní národní výbory se staly nejnižšími články státní správy s všeobecnou působností. Již v období let 1945-1948 vykonávaly nově zřízené národní výbory také státní správu. Až do února 1948 bylo plně respektováno odlišení státní správy a samosprávy.

Činnost národních výborů měla bezprostřední vliv na každodenní život občanů, jejichž alespoň relativní spokojenost byla zejména v pozdějších letech alfou a omegou stability komunistického režimu.

Můžeme říci, že národní výbory na místní úrovni měly v systému komunistické moci zvláštní postavení. Podle zákona č. 5/1965 Sb., o národních výborech to byly: „nejširší organizace pracujících, orgány státní moci a správy v obcích“. Tato definice dobře ilustruje dvojkolejnost postavení národních výborů obecně. Na jedné straně měly být článkem státní moci, na straně druhé i orgánem „lidosprávy“ umožňujícím zapojení „nejširších vrstev občanů“ do bezprostředního řízení státu.

V novém zákoně o národních výborech č. 69/1967 Sb. byly národní výbory charakterizovány nejen jako orgány státní moci a samosprávy, ale také jako „státní orgány samosprávného charakteru“. Jakkoliv je toto spojení z právně správního pohledu rozporné, přesto vystihuje výjimečné postavení národních výborů zejména na nižších úrovních. Od 60. let byl posilován jejich autonomnější charakter – národní výbory byly vybaveny samostatnou působností, v jejím rámci mohly vydávat závazné právní předpisy, rozšiřovala se jejich kompetence zejména v hospodářské oblasti.<sup>64</sup>

V roce 1982 byla zavedena nová kategorie středisková obec. V takové obci působil městský národní výbor s rozšířenou působností. Mimoto mohl být zřízen jeden

---

<sup>64</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 59-60.

městský národní výbor pro několik obcí s působností jako městský národní výbor ve střediskové obci. Vytvoření střediskových obcí mělo podle oficiálních komentářů přispět k integraci malých obcí do větších celků a tím zlepšení řízení ekonomických i sociálních procesů, zejména též racionalizaci výkonu správy.<sup>65</sup>

Novým zákonem č. 31/1983 Sb., o národních výborech ožívala tradice české samosprávy. Tato tradice tak přežila jedno ze svých nejtěžších období.

---

<sup>65</sup> MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 36.

## 4 Změny ve veřejné správě v ČR od roku 1989

Autoři se v mnoha publikacích zmiňují o tom, že smyslem reformy veřejné správy bylo přizpůsobit ji požadavkům, které na ni společnost klade. Často je poukazováno na reformní procesy, které byly především v první etapě spojeny s transformačními procesy. Dalo by se tedy říci, že šlo o systémové změny ve veřejné správě, které se odrážely od celospolečensky transformačních procesů na počátku devadesátých let.

Průběh reformy veřejné správy ovlivnila transformace VS, která se projevila hned několika způsoby, a to odmítnutím bezprostředního ideologického ovlivnění veřejné správy, personálními a organizačními změnami vyplývajícími z posunu ve funkci veřejné správy ve společnosti a v metodách jejího uplatňování. Později byla transformace cílena k vytváření dlouhodobého prostředí srovnatelného s prostředím pro fungování veřejné správy v zemích, mezi které se ČR na základě transformace má zařadit, tedy ve vyspělých západoevropských státech.<sup>66</sup>

### 4.1 Příčiny reformy ve veřejné správě v ČR

Petr Průcha ve svém díle zmiňuje, že pokud „*hovoříme o reformě veřejné správy, odstartované v našich podmínkách společensko-politickými změnami z přelomu r. 1989/1990, pak je nutno v uvedené souvislosti v první řadě podtrhnout, že prvním a nezastupitelným krokem této reformy, realizovaným hned v r. 1990, bylo vlastní obnovení veřejné správy. V bezprostředním předchozím období byla veškerá veřejná správa „postátněna“ a prakticky výlučně se užíval pojem „státní správa“. Ve smyslu ústavního zákona č. 294/1990 Sb. Potom byly položeny ústavně právní základy pro následné zákonné zpětné „odstátnění“ části státní správy, v důsledku čehož pojem „veřejná správa“ opět i v našich podmínkách nabyl svůj tradiční význam a obsah (správa zahrnující a propojující jak státní správu a samosprávu). Prakticky vzato tak vstupem do tohoto prvního kroku reformy byla tedy v tehdejší době stávající státní správa, zatímco výstupem potom již byla veřejná správa. Z terminologického hlediska se při tomto kroku reformy tak spíše než o reformu veřejné správy jednalo o reformu státní správy.*“<sup>67</sup>

<sup>66</sup> KUBA, J. *Aplikované právo – Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy*. [online], 2008. [cit. 21. března 2012]. Dostupný také z WWW: <<http://aplikovanepravo.cz/clanky-pdf/70.pdf>>.

<sup>67</sup> PRŮCHA, P. *Aktuální otázky reformy veřejné správy. Sborník příspěvků z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. s. 11.



Když započala transformace systému veřejné správy, tak Česká republika byla stále součástí československého federativního státu, proto struktura zákonodárných, výkonných a soudních orgánů České republiky nemohla být celková z pohledu kompetencí státu.<sup>68</sup>

Příčinou reformy veřejné správy bylo především zkvalitnění a modernizace výkonu veřejné správy a dále přiblížení veřejné správy občanům. Šlo o odstranění dosavadních nedostatků ve výkonu veřejné správy.<sup>69</sup>

## 4.2 Reforma veřejné správy v ČR

Lukáš Valeš a kol. v své publikaci uvádí, že „*system veřejné správy je mimo jiné dobrým indikátorem existujícího politického režimu a jeho změn. ČR prošla v tomto směru zajímavou zkušeností, která zahrnuje jak přechod od nedemokratického politického režimu k demokratickému, tak i nelehký proces reformy veřejné správy tak, aby odpovídala moderním nárokům na profesionální, decentralizovanou a demokraticky řízenou správu.*“<sup>70</sup>

Po pádu komunistického režimu lze rozčlenit vývoj reformy na tři období. Prvním obdobím je období federálního státu, a to od roku 1990-1992. Za druhé období lze považovat etapu dvou koaličních vlád, a to od roku 1992-1997 a za poslední éru (tedy třetí) se považuje období menšinové vlády sociálně demokratické, a to od roku 1998-2002.

V prvním období došlo ke zrušení celé soustavy národních výborů, a to místní, městské, okresní i krajské. Došlo k vytvoření samosprávné obce a k zřízení okresních úřadů. Okresní úřady sloužily jako orgány státní správy s všeobecnou působností v území okresů. Byla změněna ústava (ústavní zákon č. 293/1990 Sb.) a byly přijaty další nezbytné zákony. Prvním byl zákon o obcích z. č. 367/1990 Sb., dále šlo o zákon o volbách do zastupitelstev v obcích z. č. 368/1990 Sb., o zákon o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících a to z. č. 425/1990 Sb. a v neposlední řadě zákon o hlavním městě Praze a to z. č. 418/1990 Sb. Těmito zákony vznikla právní východiska k decentralizaci v ČR. Velmi důležitým zákonem z výše jmenovaných byl zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, kterým byla

<sup>68</sup> *Modernizace veřejné správy.* [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2008. [cit. 5. února 2012]. Dostupný z WWW: <[http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs\\_vcr.pdf](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs_vcr.pdf)>.

<sup>69</sup> *Reforma veřejné správy.* [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2002. [cit. 5. února 2012]. Dostupný z WWW: <<http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/21-reforma-verejne-spravy-v-cr.html>>.

<sup>70</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 73.

obnovena samospráva obcí. Došlo k obnovení demokratických principů. Obce získaly majetek a možnost ovlivňovat rozvoj území.

Od roku 1990 se politikové snažili prosadit obnovení zemského systému, proto vláda vytvořila v září tohoto roku komisi pro zemské zřízení. Ta navrhla čtyři modely uspořádání české republiky, na jehož základě ministerstvo vnitra předložilo dvě možnosti vládě. První možností bylo zemské upořádání a druhou variantou bylo uspořádání regionální. Vláda se roku 1991 rozhodla pro uspořádání zemské. V roce 1992 přijala vládní návrhy pěti zákonů, jimiž mělo být toto územněsprávní uspořádání realizováno. K této realizaci však nedošlo, jelikož se blížil rozpad federace a tím byla reforma na určitou dobu odsunuta.

Důležité změny se uskutečnily i v ústřední státní správě. Byly to změny především strukturální. Došlo k zřízení deseti nových ministerstev. Šlo např. o ministerstvo životního prostředí, ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci, ministerstvo státní kontroly, ministerstvo národních vztahů, ministerstvo pro hospodářskou soutěž. Naopak došlo také ke zrušení devíti ministerstvem. Byla změněna i působnost ministerstev. Změny nastaly i v přesunu pracovníků ústřední státní správy.<sup>71</sup>

Druhým obdobím je neúspěch česko-slovenských jednání o podobě funkční federace po volbách, což znamenalo vznik samostatné ČR.<sup>72</sup> Česká republika, vznikla rozpadem České a Slovenské federativní republiky. To znamenalo, že česká republika se k 1. 1. 1993 stala samostatným státem s novou strukturou nejvyšších státních orgánů, s jednotným zákonodárstvím, s jediným občanstvím a s jediným parlamentem, vládou a nejvyšším soudem.<sup>73</sup>

K pokračování ve správní reformě se zavázala první koaliční vláda ČR pod předsednictvím Václava Klause. Ta vznikla v roce 1992 po volbách do České národní rady, které se konaly na rozhraní června a července. Podle této vlády by reforma měla přenést rozhodovací pravomoci a odpovědnosti co nejbližší občanům.<sup>74</sup> „*To znamenalo mj. i nutnost přijetí ústavy nového českého státu. Ta byla v případě ČR přijata obrazně řečeno „za pět minut dvanáct“ 16. prosince 1992, tedy pouhých 15 dnů před zánikem federace.*“ Ústava neboli ústavní zákon č. 1/1993 Sb. byla další významnou

<sup>71</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 242-243.

<sup>72</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 80.

<sup>73</sup> *Modernizace veřejné správy*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2008. [cit. 5. února 2012]. Dostupný z WWW: <[http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs\\_vcr.pdf](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs_vcr.pdf)>.

<sup>74</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 243.

historickou událostí ve vývoji územní samosprávy na našem území, jelikož ji výslovně upravuje a mnohem podrobněji a důkladněji než ústava předtím.<sup>75</sup>

Podle tohoto nového zákona se Česká republika člení na obce, které jsou územním samosprávným celkem, a vyšším územně samosprávným celkem (VÚSC). Ústava stanovuje, že zastupitelstvo VÚSC si stanoví název samo, a to buď země, nebo kraje.<sup>76</sup> Dle Lukáše Valeše<sup>77</sup> je zajímavostí, že ústava sice zajišťuje právo na samosprávu územní, ale nikoli samosprávu profesní či věcnou. Zřejmě tím ústavodárce naznačuje zvláštní postavení územní samosprávy.

Dále byl zřízen úřad, který se stal vládním místem pro zpracování strategie reformy veřejné správy. Tento úřad se nazývá Úřad pro legislativu a veřejnou správu České republiky (ÚLVS). Často však v otázkách správní reformy docházelo k odlišným názorům jak v poslanecké sněmovně, tak i v koaliční vládě, kde ministři nejsilnější koaliční strany ODS upřednostňovali místo správní reformy reformu ekonomickou.

ÚLVS vytvořil pomocí odborníků koncepci reformy územní správy a návrh řešení reformy ústřední státní správy a návrh řešení reformy ústřední státní správy, ale ty do jednání vlády nebyly zařazeny. V roce 1993 v únoru byla vytvořena v poslanecké sněmovně dočasná komise pro otázky územněsprávního uspořádání a přesně rok potom byla změněna na stálou komisi pro reformu veřejné správy. Díky této komisi se podařilo prosadit v PS např. způsob voleb do VÚSC, či způsob vybavení VÚSC majetkem.

Na přelomu května a června v roce 1996 vznikla druhá Klausova koaliční vláda. Tato koaliční vláda se skládala ze tří stran, jimiž byly strany – ODS, KDU-ČSL a ODA. Tyto strany mezi sebou uzavřely koaliční dohodu, která se týkala důležitých změn v oblasti státní správy a samosprávy a zdůrazňovala důležitost aparátu veřejné správy s cílem zlepšit jeho profesionalitu, zvýšit jeho prestiž a respektovat jeho politickou a stranickou nezávislost. Koaliční dohoda byla začleněna do programového prohlášení předneseného v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR dne 23. července 1996. Tímto vláda ukázala podporu racionalizaci a decentralizaci veřejné správy, a to především formou zřízení regionální samosprávy. Dále vláda uskutečnila změny ve struktuře a působnosti ministerstev a jiných ústředních

---

<sup>75</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 80.

<sup>76</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 244.

<sup>77</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 80.

orgánech. A to tím, že zrušila ministerstvo hospodářství, Úřad pro legislativu a veřejnou správu, jehož působnost v oblasti legislativy přenesla na ministerstvo spravedlnosti a působnost v oblasti veřejné správy nebyla přenesena nikam. Nakonec se vláda rozhodla v březnu 1997 předat tuto působnost ministryni spravedlnosti a ministerstvu vnitra. Naopak zřídila vláda ministerstvo pro místní rozvoj a Úřad pro státní informační systém, který se zabýval věcmi informačního systému.<sup>78</sup>

Podle publikace Lukáše Valeše *„menší koaliční strany (spolu s opoziční ČSSD) považovaly za problém demokratický deficit, kdy se občané prostřednictvím volených zástupců mohli podílet na správě veřejných záležitostí jen na úrovni obcí a měst a pak až v Poslanecké sněmovně. Zejména na krajské úrovni citelně chyběla demokratická kontrola výkonu správy. ODS se dlouho bránila vytvoření krajských samospráv, které odmítala mimo jiné i kvůli své preferenci centralizovaného modelu státní správy. Vzhledem k silné opozici ve vládní koalici se jí to dlouho dařilo. Teprve ekonomická krize na počátku jara 1997, která zhoršila politické postavení ODS, umožnila menším stranám prosadit v rámci koalice přijetí ústavního zákona o zřízení krajů. Tím bylo mj. rozhodnuto, že regionálním článkem budou kraje a nikoli země, jak původně umožňoval i text ústavy.“*<sup>79</sup> Tímto bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy s účinností od 1. ledna 2000, které je zobrazeno v příloze I.

Vláda nakonec přestala řešit úpravu státní služby a přenechala to ministerstvu práce a sociálních věcí, neboť 30. listopadu 1997 odstoupila, a to především z neshod uvnitř největší koaliční strany a ekonomických problémů.

V České republice byly výhrady k pomalému postupu reformy a byly definovány nedostatky reformy veřejné správy, jimiž byly především:

- neexistence regionální samosprávy a s tím spojené nedostatky regionální politiky,
- absence právní úpravy postavení veřejných zaměstnanců, krátce řečeno neexistence zákona o státní službě,
- nedostatky v systému a funkčnosti státní správy v jejím celku, tím se myslí především nedostatečné kapacity, malé finanční zdroje, obecně nízká výkonnost systému,
- neexistence strategie reformy veřejné správy, jež by se měla postupně realizovat.

---

<sup>78</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 244-245.

<sup>79</sup> VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 83. ISBN:80-7380-010-1.

*„Konstatuje se, že důvěra veřejnosti ve státní správu je nízká a je negativně ovlivněna dědictvím minulosti, neboť značný počet úředníků pracoval ve státní správě za komunistického režimu. V systému je přítomna korupce, která může vzrůstat.*

*Toto kritické stanovisko Evropské komise muselo dříve či později působit jako silný exogenní tlak na vládu České republiky, která bude uplatňovat pro evropskou politiku a snažit se o vstup do Evropské unie.“<sup>80</sup>*

Dá se říci, že **třetí etapa** vznikla mimořádnými parlamentními volbami,<sup>81</sup> z nichž vzešla koncem ledna 1998 nová vláda pod vedením J. Tošovského. Pro tuto vládu byla reforma jednou z nejdůležitějších priorit, jejíž koordinaci přenesla z ÚLVS na ministerstvo vnitra. Byl to dlouhodobý proces, v němž vláda považovala za nutné:

- uvést postavení a úkoly orgánů územní samosprávy do souladu s Ústavou ČR a s dokumenty EU,
- přistoupit k nezbytné decentralizaci státní správy na orgány územní samosprávy a k dekoncentraci státní správy na nižší stupně správních orgánů při respektování zásady subsidiarity, provést dělbu působnosti v samosprávě mezi obce a VÚSC,
- přistoupit k právní úpravě státní služby,
- vybudovat správní soudnictví a v souvislosti s tím nově upravit správní řízení,
- vytvořit předpoklady pro stabilitu státní správy, její zefektivnění a ochranu před politickými vlivy.

V polovině roku vznikla další vláda (pod předsednictvím Miloše Zemana) a ta se zavázala k pokračování o vstup do EU a urychleně pokračovala v započaté reformě.<sup>82</sup> Po roce se podařilo předložit a ve vládě projednat novou koncepci samosprávních reformy, jejímž smyslem bylo naplnění ústavního zákona o zřízení vyšších územních samosprávních celků a následným přenesením státní správy, kterou doposud provozovaly okresní úřady, zčásti na nově uzákoněné orgány krajských samospráv, zčásti na vybrané obce a zrušením okresních úřadů v horizontu dvou let.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 246.

<sup>81</sup> EXNER, J. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004. s. 86.

<sup>82</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 246-247.

<sup>83</sup> EXNER, J. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004. s. 86.

Za Zemanovy vlády vzešly návrhy zákonů (tzv. balík návrhů zákonů), které vláda projednala vlada.<sup>84</sup> Tyto návrhy koncem roku 1999 postoupily parlamentu a ten přijal tyto zákony:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v kterém byly přijaty nové komplexní úpravy obecního zřízení a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích,
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, týkající se především samosprávy, bylo nezbytné zákon koncipovat nově s ohledem na ústavní postavení hl. města Prahy, jako dvojjedineho územního samosprávního celku s obecní a krajskou působností,
- zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, tímto samostatným organizačním zákonem pak byla provedena řada změn ve zvláštních zákonech, kterými bylo především naplněno krajské zřízení a také upraveny některé procesní záležitosti ve vztahu mezi jednotkami územní samosprávy a soudní mocí,
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, tento zákon upravuje přechodnou existenci okresních úřadů do doby přenesení jejich působnosti na samosprávné územní celky,
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, se zabývá především majetkovými poměry krajů,
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kterými byla přijata nová pravidla územních rozpočtů,
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 248-249.

Od 1. ledna 2001 začaly orgány kraje (rada kraje, hejtman), zastupitelstva kraje a krajský úřad provádět svou funkci. Krajské úřady působily v rámci krajské samosprávy a vykonávaly úkoly (samosprávné), které jim byly uloženy, a zároveň prováděly přenesenou působnost v oblasti státní správy. Ve stejném roce vláda přijala některá opatření týkající se úředníků státní správy a v březnu schválila Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, formulovaný jako doporučení pro zaměstnance správních úřadů a zaměstnance územních samosprávných celků. Lze se ale domnívat že bude prioritně uplatňován ve státní správě. V roce 2001 byly také zpracovány návrhy nezbytných zákonů a novel, které byly předány Poslanecké sněmovně k rychlému projednání.

Na konci menšinové sociálně-demokratické vlády přijal Parlament další zákony. Šlo především o zákon č. 231/2002 Sb., který se týkal novely zákona o krajích, o zákon č. 313/2002 Sb., v kterém šlo o novelu zákona o obcích, dále byl přijat zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a v poslední řadě o zákon č. 320/2002 Sb., a ten se týkal změny a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.<sup>86</sup>

*„Významným předpisem se stal nový soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.), který s účinností od 1. 1. 2003 nahradil nevyhovující část pátou OSŘ ve věcech žalob proti rozhodnutím, vydaným orgány veřejné správy, a zřídil ústavou předpokládaný a léta nenaplněný Nejvyšší správní soud.“*

K 1. 1. 2003 zanikly okresní úřady a všechny reformní zákony již byly v účinnosti, proto můžeme třetí etapu reformy považovat za ukončenou. Úplně posledním zákonem reformy, který ji zkompletoval, je nový zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změn souvisejících zákonů přijatý koncem roku 2004.<sup>87</sup>

Cílového stavu však nebylo stále dosaženo, z toho důvodu by dalším procesem správní reformy měla být především činnost realizační, která má více stránek, například věcnou, osobní, institucionální, ekonomickou a finanční. Stát si totiž může dovolit jen reformy, na které má peníze, a proto se musí stále řídit rozpočtem.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> EXNER, J. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004. S. 86-87.

<sup>86</sup> POMAHÁČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 251.

<sup>87</sup> EXNER, J. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004. s. 88.

<sup>88</sup> POMAHÁČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 251.

### 4.3 Vznik okresních úřadů

Činnost okresních úřadů řídila a kontrolovala vláda. Ministerstvo vnitra koordinovalo vydávání směrnic ústředních orgánů státní správy, kterými se měly okresní úřady (i obecní úřady) řídit, kontrolovalo dodržování opatření vlády, usměrňovalo metodicky informační systém okresních úřadů, organizovalo porady přednostů a zabezpečovalo odbornou přípravu pracovníků okresních (i obecních) úřadů.<sup>89</sup> Okresní úřady působily v okresech, kde svou činnost konaly jako orgány státní správy I. instance anebo jako orgány odvolací v případech, kdy v první instanci rozhodovaly v přenesené působnosti obce, zejména obce s pověřenými obecními úřady.<sup>90</sup>

Mezi hlavní činnosti okresních úřadů se řadí správa státního majetku, hospodaření podle vlastního rozpočtu, řízení a financování některých rozpočtových a příspěvkových organizací, u nichž byl zřizovatelem. Dále koordinoval činnost státních orgánů a obcí v okrese, zabezpečoval některé vazby mez územní samosprávou a státní správou, stanovoval územní obvod tzv. pověřeným obecním úřadům, stanovoval jim rozsah výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti, kontroloval jejich činnost a kontroloval činnost orgánů obcí na úseku přenesené působnosti. V přenesené působnosti byl nadřízeným orgánem obecních úřadů, ukládal obecním úřadům opatření k odstranění zjištěných nedostatků.<sup>91</sup>

V devadesátých letech vykovávaly úřady státní správu ve velkém rozsahu a plnily též zřizovatelskou funkci k příspěvkovým organizacím a rozpočtovým složkám státu. Jejich vznikem v roce 1990 nahradily v převážné míře činnost bývalých okresních a krajských národních výborů a staly se v průběhu své existence nejstabilnějším článkem územní veřejné správy. Ale jejich činnost byla ukončena. Jejich zrušení představovalo zásadní změnu územní veřejné správy, která byla považována za nejvýznamnější krok reformy veřejné správy.<sup>92</sup> Zrušení okresních úřadů však nepřineslo dané očekávání, více o tom je uvedeno v periodické části v kapitole 6.

---

<sup>89</sup> PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 45-47.

<sup>90</sup> POMAHÁČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 243.

<sup>91</sup> PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 45-47.

<sup>92</sup> POMAHÁČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 250.



## 5 Územní samosprávné celky

### 5.1 Obec

Základním článkem územní samosprávy je obec. Právo na samosprávu obcí je zakotveno v Evropské chartě místní samosprávy přijaté většinou států v r. 1985.

Obec je základní územní jednotkou státu. V demokratických zemích má obec postavení územního samosprávného společenství.<sup>93</sup> Není však státním orgánem ani rozpočtovou organizací, jak si mnozí myslí. Z tohoto důvodu se na obec nevztahují zákony upravující činnost státních subjektů a rozpočtových organizací.<sup>94</sup>

*„Každá obec musí mít svoje vlastní území, je to územní celek vymezený hranicí obce. Až na úplné výjimky, kterými jsou vojenské újezdy, je celé území státu pokryto obcemi. Obec je tvořena občany - fyzickými osobami, které jsou státními občany ČR a zároveň jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu. Dalším znakem obce je její ekonomická samostatnost. Obec hospodaří podle vlastního rozpočtu a se svým vlastním, zejména od státu odděleným majetkem. Stát tedy neručí za hospodaření a závazky.“*

Obec má právo na samosprávu, to znamená, že obce mohou rozhodovat o svých vlastních záležitostech samy, a to bez zásahů a omezování státu. Podmínkou však je, že se obce musí řídit zákonem o obcích a jinými právními předpisy.<sup>95</sup>

Obce se mohou i sloučit, však jen na základě zákona a podle přísných podmínek, které jsou též stanoveny zákonem. Obce se smí i rozdělit, ale jen pokud po rozdělení bude mít každá obec nejméně 300 obyvatel, bude mít vlastní katastrální území a bude tvořit jeden územní celek, proto se počet obcí vždy mění k počátku následujícího kalendářního roku (od podání žádosti o rozdělení).<sup>96</sup>

*Důležité je vědět, že „městem je obec, ve které od počátku účinnosti zákona o obecním zřízení působil městský národní výbor, a je to rovněž obec, která je zákonem stanoveným způsobem městem určena.“*

<sup>93</sup> PAVLÁK, M., *Nauka o veřejné správě*. 4. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 2005. s. 16.

<sup>94</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 107.

<sup>95</sup> *Formy samosprávy*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2000. [cit. 12. březen 2012]. Dostupný z WWW: <<http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/18-formy-samospravy.html>>.

<sup>96</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 107-108.

## 5.2 Obecní úřad

V samostatné i přenesené působnosti působí obecní úřad, v jeho čele stojí starosta obce.

V samostatné působnosti vykonává úkoly uležené obecní radou nebo obecním zastupitelstvem, reguluje rozpočtové a příspěvkové organizace a zařízení, které si obec zřídila, a pomáhá komisím v jejich činnosti.

V přenesené působnosti vykonává státní správu (s výjimkou věcí, které patří do působnosti zastupitelstva obce nebo rady obce či zvláštních orgánů, popřípadě komisí), při níž byl podřízen okresnímu úřadu.<sup>97</sup>

Každý obecní úřad má svojí úřední desku, která je vymezena v § 26 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu. Její formální ani obsahová stránka není zakotvena v žádném právním předpise.

Musí však splňovat určité podmínky, a to především:

- musí být všem veřejně přístupná poblíž úřední budovy, vyvěšená hned u vchodu v budově (úřední budovy) nebo na venkovní zdi hned u vchodu,
- slouží k vyvěšení obecně-závazných vyhlášek, a to buď dlouhodobě, nebo do splnění určitého termínovaného úkolu, k vyvěšení vyhlášek, nařízení, oznámení atd.
- nesmí na ní být vyvěšeny propagace, reklamní plakáty ani oznámení a náborové letáky místních spolků a společenských organizací.
- musí být viditelná a zřetelně označena,
- musí být zabezpečena, aby nedocházelo k odcizení, poškození, zničení nebo záměně vyhlášek a úředních písemností.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 107-108.

<sup>98</sup> ČERNÝ, J., JANATA, J. *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde, 1999. s. 418-415.

### 5.3 Orgány obce

Obec může plnit všechny stanovené povinnosti a úkoly a využívat všechna daná oprávnění, ale za podmínky, že bude právním subjektem. To znamená jen v případě, je-li to právnická osoba, konkrétně veřejnoprávní korporace.<sup>99</sup> Ta může navenek jednat jen svými orgány, což jsou fyzické osoby neboli funkcionáři.

U obcí rozeznáváme orgány podle **jejich složení**, a to na orgány kolegiální a individuální. Kolegiální orgány jsou složené z více osob, mezi takové se řadí zastupitelstvo, rada, výbory zastupitelstva a komise rady. Individuální orgány jsou tvořeny jedincem, sem patří starosta obce.

Dále je rozeznáváme podle **demokratické legitimacy**. Za prvé sem patří orgány, které jsou přímo volené občany, a tím je zastupitelstvo. Dále ti, kteří jsou voleni zastupitelstvem. Sem patří rada, starosta a výbory. A v neposlední řadě orgány jinak ustanovené. Těmi jsou komise a zvláštní orgány obce.

V poslední řadě je rozeznáváme podle **právního základu**. A to na prvotně ústavně zakotvené, což je zastupitelstvo obce, a na prvotně zákoně zakotvené a sem se řadí ostatní orgány v obci včetně zastupitelstva městské části.<sup>100</sup>

#### 5.3.1 Zastupitelstvo obce

Podle předchozího členění je vidět, že zastupitelstvo je jediný orgán zakotvený v Ústavě ČR. Zastupitelstvo obce je nejvyšší orgán v oblasti samostatné působnosti. Jeho členové jsou voleni tajným hlasováním na 4leté volební období v rovných a přímých volbách, počet stanovuje zákon podle počtu obyvatelstva, v obci do 500 obyvatel je počet členů zastupitelstva obce 5 až 15, v obci nad 500 do 3 000 obyvatel je počet členů 7 až 15, v obci nad 3 000 do 10 000 obyvatel je počet členů 11 až 25, v obci nad 10 000 do 50 000 obyvatel je počet 15 až 35 členů, v obci nad 50 000 do 150 000 obyvatel je počet členů 25 až 45 a konečně v obci nad 150 000 obyvatel je 35 až 55 členů. Počet musí být vždy lichý a tam, kde je méně než 15 členů, není zřízena rada obce.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> *Formy samosprávy*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2000. [cit. 12. březen 2012]. Dostupný z WWW: <<http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/18-formy-samospravy.html>>.

<sup>100</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 77

<sup>101</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 79.

## Vznik mandátu

Často dochází k mylným názorům, že mandát člena zastupitelstva vzniká složením slibu, ale tak to není. Mandát vzniká podle § 69 zákona č. 128/2000 Sb. zvolením, ke kterému dojde ukončením hlasování. Na prvním zasedání skládá slib, který zní: *"Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky."* Složí ho tím, že před zastupitelstvem obce pronese slovo „slibuji“ a stvrdí ho svým podpisem. Po složení slibu začíná plnit svá práva a povinnosti.<sup>102</sup>

## Práva a povinnosti ZO

Výkon funkce člena zastupitelstva obce je považován za výkon veřejné funkce, při které člen vykoná svou činnost osobně a řídí se svým slibem, přičemž není vázán žádnými příkazy. Nesmí však být při své činnosti nikým zastupován. Musí se při svých rozhodnutích řídit zákonem, zájmy obce a jejích občanů.<sup>103</sup>

Člen zastupitelstva má právo **iniciativy**, ta mu umožňuje předkládat návrhy zastupitelstvu, a pokud je členem dalších orgánů obce, tak i těm. Dále má právo **interpelace**, což mu umožňuje vznášet dotazy, připomínky a podněty, týkající se rady obce a jejích jednotlivých členů, výborů a vedoucích organizačních složek obce, statutárních orgánů příspěvkových organizací obce a zástupců obce v orgánech právnických osob založených obcí. Odpověď musí obdržet nejpozději do 30 dnů, pokud zákon nestanoví jinak. Posledním právem je právo **informace**, díky němuž může požadovat od zaměstnanců obce (za podmínky, že se řadí do obecního úřadu) sdělení související s výkonem činnosti člena zastupitelstva. I v tomto případě mu musí být odpověď poskytnuta do 30 dnů.<sup>104</sup>

Člen zastupitelstva je povinen účastnit se zasedání zastupitelstva, v případě, že je členem i jiných orgánů obce, účastní se i těch a musí plnit úkoly, které mu jsou uloženy. Jeho povinností je také, aby se vyvaroval střetu zájmů, a to tím, že vždy

---

<sup>102</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 79.

<sup>103</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 82.

<sup>104</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 83-84.

dopředu před zahájením jednání v určité věci oznámí svým kolegům, že by mohl být ovlivněný v dané věci.<sup>105</sup>

### **Pravomoc zastupitelstva obce**

Zastupitelstvo má v obci mnoho pravomocí, mezi některé z nich patří:

- zřizování iniciativních a kontrolních orgánů – VÝBORŮ (finanční, kontrolní, osadní), schvalování programu rozvoje územního obvodu obce,
- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce,
- uzavírání dohody o změně hranic,
- rozhodování o založení zřízení nebo zániku PO nebo zařízení, rozhodování o účasti obce v obchodních společnostech a nadacích,
- vydávání obecně závazné vyhlášky ve věcech samostatné působnosti,
- volit z řad svých členů starostu, místostarosty a další členy obecní rady (radní) a odvolávat je z funkce,
- stanovení počtu členů obecní rady, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů zastupitelstva,
- stanovení výše odměn starostovi a jeho zástupci v obci, kde se nevolí obecní rada,
- stanovení výše odměn členům obecního zastupitelstva a stanovení výše osobních a věcných nákladů na činnost OÚ,
- zřizování obecní (městské) policie,
- rozhodování o členství obce ve svazku a vystoupení z něj,
- udělovat a odmítat čestné občanství obce a ceny obce a mnoho dalších.

Obecnímu zastupitelstvu však nepřísluší rozhodovat ve věcech přenesené působnosti obce.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 82.

<sup>106</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 115-116.

## **Zasedání zastupitelstva obce**

Zasedání:

- je podle potřeby, minimálně však 1x za 3 měsíce, tam kde se nevolí rada obce se zastupitelstvo schází minimálně 1x za 2 měsíce. Svolává ho a řídí starosta obce,
- jsou veřejná a předem oznámená občanům nejméně 7 dní před konáním (oznámení obsahuje: místo a dobu konání, navržený program),
- musí být přítomna nadpoloviční většina členů, jinak je náhradní termín do 15 dnů,
- z průběhu zasedání se vyhotovuje zápis, který musí být pořízen do 7 dnů, podepisuje jej starosta a 2 předem určení ověřovatelé.<sup>107</sup>

### **Porušení zákona zastupitelstvem a zastupitelé s ním**

Jak už zde bylo zmíněno, zastupitelstvo obce se má podle zákona scházet dle potřeby, minimálně však 1x za 3 měsíce. Podle §92 odst. 1 je starosta povinen svolat zasedání ZO, pokud tak neučiní, musí tak učinit místostarosta, popřípadě jiný člen zastupitelstva obce podle odst. 2.

Starosta Brušperku ani zastupitelstvo však tak neučinilo. Jejich zasedání se konalo 16. 11. 2011, a proto by se další zasedání mělo konat 16. 2. 2012 (§40 správního řádu). Jejich zasedání se však uskutečnilo až 7. 3. 2012 a tím porušili zákon o obcích. Tato lhůta je ale pouze pořádková a nejsou s ní spojeny žádné sankce. Nemění to však nic na tom, že lhůta by měla být dodržována.<sup>108</sup>

Dalším příkladem porušení zákona je případ děčínských zastupitelek Šárky Zimové-Dostálové a Hany Pacinové, kdy se obě dvě provinily proti zákonu o obcích i proti zákonu o střetu zájmů tím, že na jednání zastupitelstva při schvalování dotací pro Slunečnici a Běláska nesdělily před hlasováním o dotacích svým kolegům, že jsou ředitelkami organizací. Šárka Zimová-Dostálová navíc předsedá komisi, jež dotace doporučuje radě, a současně i v radě sedí. I když je naprosto jasné, že se obě zastupitelkyně provinily v porušení zákona, k žádnému potrestání nedošlo.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 90-92.

<sup>108</sup> WEŽRANOWSKI, L. *Starosta a zastupitelstvo obce*. [online], Brušperk : Šance pro každého i pro Brušperk, 2012. [cit. 15. březen 2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.brusperk.eu/view.php?cislocclanku=2012030001>>.

<sup>109</sup> *Zastupitelstvo obce*. [online], Praha : Nadace VIA, 2011. [cit. 17. březen 2012]. Dostupný z WWW: <<http://nasedecinsko.cz>>.

Nejsou to však jediné případy, kdy došlo v zastupitelstvu k porušení zákonů. Takových to příkladů by se v praxi našlo opravdu mnoho. Ale ne každý končí bez potrestání.

### **Zánik mandátu**

Mandát člena zastupitelstva zaniká podle zákona 491/2001 Sb., a to buď **splněním zákonných podmínek**, a to např. odmítnutím slibu nebo jeho složením s výhradou, rezignací, úmrtím, dnem voleb, sloučením obcí nebo připojením obce k jiné obci nebo **vyslovením zastupitelstva obce**.

Vyslovení zastupitelstva obce na zrušení mandátu je buď z důvodů:

- pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody,
- ztráty volitelnosti (z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, trvalého pobytu mimo obvod obce),
- neslučitelnosti s funkcí.<sup>110</sup>

V praxi se spočítá spíše s tím, že „trestem“ pro porušení zákona či nesolidnost zastupitele bude pokles spokojenosti občanů – voličů. Z čehož vyplývá jeho následné nezvolení v příštím volebním období.

### **5.3.2 Rada obce**

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti, za jejíž výkon odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti může rozhodovat, jen pokud tak stanoví zákon.<sup>111</sup> Rada se skládá ze starosty, místostarosty, případně místostarostů a dalších členů rady. Počet členů v radě je vždy lichý, minimálně jich smí být 5 a maximálně 11. Nesmí však překročit jednu třetinu počtu zastupitelstva. V obci, kde je počet zastupitelů menší než 15 členů, se rada nevolí.<sup>112</sup> V takové to okamžiku převezme funkci rady starosta a plní její úkoly až na některé výjimky, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu. Do těchto výjimek spadá např. vydávání nařízení obce, stanovení rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizování a zrušování odborů a oddělení obecního úřadu, stanovení celkového počtu zaměstnanců v obecním úřadu

---

<sup>110</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 84.

<sup>111</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 118.

<sup>112</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 85.

a v organizačních složkách obce a přezkoumávání opatření v samostatné působnosti přijatých obecním úřadem a komisemi.<sup>113</sup>

### **Zasedání rady obce**

Rada se může usnášet pouze za přítomnosti nadpoloviční většiny. Zasedání (schůze) rady obce jsou neveřejná a svolaná starostou. Schází se dle potřeby. Rada může přizvat na zasedání dle svého uvážení dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Tajemník obecního úřadu se též účastní schůzí, ale pouze s hlasem poradním.<sup>114</sup>

Z každé schůze se do sedmi dnů vyhotovuje zápis, kde je uveden počet přítomných členů, schválený program, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Podepisuje jej starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. Musí být uložen u obecního úřadu tak, aby mohl být komukoliv k nahlédnutí. O námitkách člena rady proti zápisu se rozhoduje na nejbližší schůzi. Rada obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady obce.

### **Působnost rady obce**

Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení, stará se a zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádí rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. Plní vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce. Vykonává funkci valné hromady, je-li obec jediným akcionářem nebo společníkem, to znamená, že rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti. Vydává nařízení obce. Projednává a řeší návrhy, připomínky a podněty jí předložené členy zastupitelstva nebo komisemi rady. Stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadě, zřizuje a ruší odbory a oddělení obecního úřadu. Na návrh tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a rozhoduje o jejich platech. Zřizuje a ruší komise rady obce, jmenuje a odvolává z funkce jejich předsedy a členy. Kontroluje plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce. Stanovuje

---

<sup>113</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 94.

<sup>114</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 85.



celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce. Ukládá pokuty ve věcech samostatné působnosti, může však tuto působnost zcela nebo zčásti svěřit příslušnému odboru obecního úřadu. Přezkoumává opatření přijatá na základě podnětů obecního úřadu v samostatné působnosti a komisí. Uzavírá nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčkách, pokud tuto působnost zcela nebo zčásti nesvěří příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce. Stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. Schvaluje organizační řád obecního úřadu a plní úkoly stanovené zvláštním zákonem.<sup>115</sup>

Obecní rada smí při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku ukládat úkoly útvaru Policie České republiky, v případě není-li, je schopna zajistit sama vlastními silami a prostředky.

V neposlední řadě může zřídit iniciativní a poradní orgány neboli komise, které jsou také výkonným orgánem, pokud jim byla svěřena samostatná působnost. Vždy zřizuje finanční a kontrolní komisi. Za své činnosti jsou komise odpovědné obecní radě a tam, kde není rada, tak starostovi.<sup>116</sup>

### 5.3.3 Starosta

Starosta je orgánem obce, nemá však charakter statutárního orgánu právnické osoby, proto může většinu úkonů učinit až po schválení zastupitelstva nebo rady, jinak jsou neplatné. Obec zastupuje pouze navenek. Je volen obecním zastupitelstvem z jeho řad, kterému je odpovědný za výkon své funkce.<sup>117</sup>

#### Pravomoc starosty

Starosta má oprávnění jako každý člen zastupitelstva a kromě nich dále jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů.<sup>118</sup>

Pokud zastupitelstvo nestanoví jinak, tak starosta:

- odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,

<sup>115</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 95-96.

<sup>116</sup> SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. s. 119.

<sup>117</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 96.

<sup>118</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 85.

- plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů,
- může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,
- zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,
- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,
- zpravidla svolává a řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jejich jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce,
- spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce,
- má právo pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak musí předložit k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce,
- má právo užívat závěsný odznak
- v případech stanovených zvláštními zákony zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy. Tyto orgány nejsou součástí obecního rozpočtu.<sup>119</sup>

Tam kde se nevolí rada obce má starosta i další pravomoci, které jinak přísluší radě s výjimkou vydávání obecně závazných vyhlášek, stanovení rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizování a zrušení odborů a oddělení obecního úřadu, stanovení celkového počtu zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisy.

**Starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce**, ale pouze může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. s. 97-100.

<sup>120</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 86.

### 5.3.4 Tajemník obecního úřadu

Tajemník není samostatným orgánem obce, ale je zaměstnancem obce. Pro účely zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je tajemník obecního úřadu tzv. vedoucím úřadu.<sup>121</sup> Působí v rámci obecního úřadu, a to obligatorně v obcích s pověřeným obecním úřadem, ostatní obce mohou funkci tajemníka ustavit fakultativně.<sup>122</sup>

Tajemníka jmenuje a odvolává starosta obce s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu. Bez tohoto souhlasu je jmenování nebo odvolání neplatné. Je odpovědný starostovi za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.<sup>123</sup>

#### Tajemník obecního úřadu

- zajišťuje **výkon přenesené působnosti** s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce,
- plní **úkoly uložené mu zastupitelstvem** obce, radou obce nebo starostou,
- stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další **vnitřní směrnice obecního úřadu**, nevydává-li je rada obce.<sup>124</sup>

Tajemník rozhoduje o podjatosti vedoucích odborů, zúčastňuje se zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce, avšak **pouze s hlasem poradním** (tajemník po dobu výkonu své funkce nemůže být zároveň členem zastupitelstva obce ani radním,

<sup>121</sup> BŘEŇ, J. *Tajemník obce*. [online], Praha : Deník veřejné správy, 2007. [cit. 18. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6292738>>.

<sup>122</sup> KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. vyd. Praha: Linde, 2000. s. 105.

<sup>123</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 88.

<sup>124</sup> BŘEŇ, J. *Tajemník obce*. [online], Praha : Deník veřejné správy, 2007. [cit. 18. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6292738>>.

ale může být členem politické strany nebo politického hnutí, ale nesmí v nich vykonávat žádné funkce).<sup>125</sup>

### 5.3.5 Občan obce a jeho práva

Občan obce je fyzickou osobou, která má státní občanství ČR a je trvale hlášena k pobytu v obci. Dovršením osmnácti let se občan může aktivně podílet na samosprávě obce. Práva této osoby jsou vymezena zákonem 128/2000 Sb. §16.

Tato osoba má právo volit a být volena do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu. Smí se vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce. Může nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a požít si z nich výpisy. Má právo požít projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce. V případě, že je žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na zasedání rady nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, musí být projednána do 90 dnů. Tento termín musí být dodržen i v případě, že občan podává orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.<sup>126</sup> Práva občana obce se vztahují i na fyzickou osobu staší 18 let, která je cizím státním příslušníkem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.<sup>127</sup>

Ale i přesto, že práva občanů jsou zakotvena v zákoně, velmi často dochází k jejich omezování. Na základě kontroly prováděné Ministerstvem vnitra ČR vyšlo najevo mnoho porušení. Nejčastěji docházelo k omezení práva občanům vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem např. tím, že občanům obce byla dána možnost vyjádřit se, až když příslušné usnesení bylo přijato nebo obce měly uvedeno přímo v jednacím řádu, že řídící zasedání zastupitelstva má pravomoc udělit či neudělit slovo přítomným občanům, ačkoliv právo vyjádřit vyplývá přímo ze zákona o obcích. Velmi často byla porušována práva občanů týkající se nahlížení

<sup>125</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. s. 88.

<sup>126</sup> HRUBÝ, J. a kol. *Práva občanů obce*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2011. [cit. 18. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvr.cz/odk2/soubor/edsp-prava-obcanu-web-pdf.aspx>>.

<sup>127</sup> Česko. zákon č. 128/2000Sb. o obcích. 2000, částka 038. Dostupný z WWW: <<http://zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-%28obecni-zrizeni%29.html>>.

do návrhu rozpočtu obce a schváleného rozpočtu, do zápisu a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce a usnesení rady. Také docházelo k nedodržování lhůt při vyřizování podání občanů, neprojednání, resp. nevyřízení návrhů, připomínek a podnětů.<sup>128</sup>

Proto není divu, že občané přestávají věřit ve veřejnou správu, což je zobrazeno i v grafu v příloze V.

---

<sup>128</sup> *Porušení práv občanů obce*. [online], Praha : Deník veřejné správy, 2011. [cit. 18. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://dvs.cz/clanek.asp?id=6467458>>.

## 6 Výzkumná část – výzkumné techniky řízeného rozhovoru

Mnoho informací týkajících se mé bakalářské práce jsem získala z řízeného rozhovoru především se starostou městyse Křemže panem Ing. Josefem Troupem.

Řízený rozhovor je každý rozhovor, který se zabývá konkrétními dotazy. Používá se, pokud je nutné zjistit něco co nejpřesněji. Tyto rozhovory jsou dobré pro zajištění zpětné vazby a kladné reakce.<sup>129</sup>

Řízený rozhovor se zabývá předem volenými a připravenými tématy. Jedná se o problémy financování obcí, o modernizaci a efektivitu veřejné správy. Výzkumná část upozorní na rozdíly obcí I. typu, a to především obec Holubov a městyse Křemže, zaměří se na zrušení okresů a na dotace obcí.

V této části jsem si stanovila hypotézy, které budou pomocí užití výzkumné techniky rozpracovány. Hlavní 1. hypotéza stanovuje: **„Reforma veřejné správy by měla být co nejefektivnější a přiblížit veřejnou správu občanovi.“** Od té se dále odvíjí 2. hypotéza: **„Zrušením okresů stát ušetřil peníze.“** K zjištění těchto hypotéz jsem použila metodu řízeného rozhovoru se starosty obce Holubov a městyse Křemže, které porovnam a zjistím, zda změny, které nastaly ve veřejné správě, byly pro obce přínosem a zda přiblížily veřejné služby občanovi.

Díky této metodě také zjistím, jak funguje financování obcí, zda dotace jsou dostatečné. Užiji výzkumné ukazatele, které se týkají korupce a díky kterým upřesním poslední a tedy 3. hypotézu a tou je: **„Korupce snižuje efektivitu veřejné správy.“**

### 6.1 Rozdíly mezi obcí Holubov a městysem Křemže

Městys Křemže a obec Holubov se řadí do obcí I. typu, přesto však městyse Křemže je často zaměňován s obcí II. typu. V této části si vysvětlíme, proč k této záměně dochází.

Pojďme si nejdříve říci něco o obci Holubov. Obec Holubov leží v českokrumlovském okrese, asi 15 km od Českého Krumlova. Je rozložena v podhorských údolích, podél řeky Vltavy a Křemžského potoka, patří do komplexu Blanského lesa. Obec Holubov se skládá z tří místních částí, kterými jsou Holubov, Krasetín a Třisov.

---

<sup>129</sup> AJGL, V. *Řízený rozhovor*. [online], Praha : České vysoké učení technické, 2007. [cit. 18. března 2012]. Dostupný z WWW: <[vlada.ajgl.cz/uploads/skola/epr/Rizeny\\_rozhovor\\_Presvedcovani.pdf](http://vlada.ajgl.cz/uploads/skola/epr/Rizeny_rozhovor_Presvedcovani.pdf)>.

Obec Holubov vznikla jako územní samosprávná jednotka v souladu s § 1 a § 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích a dle § 4 tohoto zákona vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, tedy je právnickou osobou ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c/ zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, v platném znění, a to právnickou osobou s plnou právní subjektivitou.

Posláním subjektu obec Holubov je zajištění veřejné správy na svém území, případně výkon státní správy v územním obvodu, za podmínek stanovených zákonem (zejména hlava sedmá Ústavy ČR a § 35-66 zák. č. 128/2000 Sb., v platném znění o obcích). Obec Holubov má volené zastupitelstvo obce, starostu a místostarostu. Zastupitelstvo obce zřídilo výbory finanční a kontrolní.<sup>130</sup>

Obec Křemže se rozkládá v širokém údolí mezi Blanským lesem s nejvyšší horou Klet' (1084 m n. m.) a Haberským pohořím s Klukem (741 m n. m.) na levém břehu Křemžského potoka. Katastr celé obce měří 2685 ha a podle posledního sčítání zde žije 2404 obyvatel. K obci Křemže patří tyto osady: Chlum, Loučej, Lhotka, Chlumeček, Stupná, Vinná, Chmelná, Bohouškovice, Mříč a rozhledna na Kletí.<sup>131</sup>

Obec Holubov i městys Křemže mají obecní úřad. Holubov je menší obec tvořená několika vesnicemi. Obecní úřad Holubov je oproti úřadu ve Křemži mnohem menší, nemá matriku ani stavební úřad, proto není divu, že je to obec I. typu. Městys Křemže je pověřen širší působností státní správy, a proto by se mělo jednat o obec s pověřeným úřadem, jinak řečeno o obec II. stupně. Ale není tomu tak, městys Křemže se stále řadí mezi obce I. typu. Ale proč tomu tak je? Zeptala jsem se na to přímo pana starosty Křemže a ten mi odpověděl: „Sice máme matriku a stavební úřad, ovšem nemáme ostatní státní správu např. sociálku, a proto nemůžeme být obcí II. typu“.

### 6.1.1 Zrušení okresů

Reforma měla především přiblížit veřejné služby občanovi a ušetřit státu peníze, ale stalo se tak? Na otázky týkajících se zrušení okresů jsem se ptala především pana starosty Troupa. A díky těmto odpovědím jsem objasnila hypotézu: „**Zrušením okresů stát ušetřil peníze.**“

---

<sup>130</sup> *Obce Holubov*. [online], Holubov : Obec Holubov, 2012. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://holubov.cz>>.

<sup>131</sup> *Městys Křemže Jihočeský kraj*. [online], Křemže : Městys Křemže, 2012. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://kremze.cz>>.

### **Co říkáte zrušení okresů?**

„Osobně mi systém okresů maximálně vyhovoval. Státní správa byla velmi blízko samosprávám, úředníci jednotlivých odborů měli detailní osobní znalost místních problémů, které bylo třeba rušit. Navíc v okrese Český Krumlov se starostové pravidelně každý měsíc setkávali se zástupci okresního úřadu, což mělo velmi pozitivní vliv na řešení problému a spolupráci státní správy a samosprávy.

Nejsem přesvědčen, že zrušením okresních úřadů a vznikem krajských úřadů došlo k finanční úspoře ve výkonu přenesené státní správy.“

### **Jaké změny zrušením nastaly?**

„Z principu delegování části státní správy na krajské úřady a zčásti na obce s rozšířenou působností (tzv. malé okresy) to pro obce znamenalo řešit část záležitostí na jednom místě a část na jiném. Zároveň je pochopitelné, že krajský úředník nemůže znát detailně každou obec v kraji.“

### **Jakým způsobem vás to ovlivnilo?**

„Samozřejmě zpočátku panovaly obavy z toho, jak zvládnou obce s rozšířenou působností a krajské úřady agendu, která na ně byla delegována. Ale vzhledem k tomu, že většina úředníků okresů byla delimitována částečně na ORP a částečně na krajské úřady, výkon přenesené státní správy si poměrně rychle“sedl“. Na nás to má vliv v tom smyslu, že část agendy řešíme na kraji, část na ORP v Českém Krumlově.“

### **Váš názor na zrušení?**

„Mně osobně z výše uvedených důvodů systém okresů vyhovoval. Osobně bych tehdy zavedený a fungující systém nerušil i vzhledem k tomu, že jistě k žádné úspoře finančních prostředků nedošlo. Jestliže místo jednoho okresního úřadu je dnes výkon státní správy přenesen na 2 obce s přenesenou působností a 1 krajský úřad, už jenom provozní náklady nemohou být logicky nižší.“

Když jsem se na to samé ptala starosty obce Holubov p. Jaroslava Fraňka, odpovídal podobným způsobem. Pro něj zrušení okresních úřadů bylo přímo „nesmyslné a hloupé“.

Z toho vyplývá, že zrušení okresních úřadů nepřineslo to, co bylo očekáváno. Peníze se tím neušetřily a obcím to také neprospělo. Tímto tedy byla hypotéza vyvrácena.



### 6.1.2 Financování obcí

Základním principem hospodaření obcí v ČR je hospodaření rozpočtu, který podléhá schválení nejvyššímu orgánu obce.<sup>132</sup> V příloze III. jsou uvedeny rozpočty obce Holubov a městyse Křemže. Jednotlivé druhy příjmů rozpočtů obcí tvoří daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a dotace (viz. v příloze č. IV).

Mezi další důležitou otázku patří financování obcí. Situace obcí a měst, jejichž hospodaření se odvíjí od sdílených daňových příjmů a dotací (viz příloha č. III.), je složitější než v předchozích letech: *"Návrh státního rozpočtu na rok 2012 obsahuje takové údaje o daních, s jakými nebude pracovat ani ministerstvo financí. Očekávaný pokles zdrojů se patrně projeví také v objemu poskytovaných dotací. Bohužel se zdá, že se používané scénáře opět omezují na veřejné finance jako celek, aniž by zohledňovaly specifika územní samosprávy."*<sup>133</sup>

Opět jsem se ptala starosty Křemže pana Troupa na záležitosti týkající se financování.

#### **Jaké dotace pro obec získáváte?**

„Dotačních titulů je celá řada, ale jen v některých z nich lze zkoušet získat podporu, tj. najít vhodný dotační titul na konkrétní projekt a zároveň splnit kvalifikační předpoklady, tj. být způsobilý uchazeč.

Navíc řada dotačních programů je velmi administrativně složitá, obec si musí najímat zkušené zpracovatele projektů a žádostí, což není samozřejmě zadarmo, a protože žádná dotace není nároková, pak i s rizikem, že neuspěje.

Velmi nepříjemná je zejména u evropských dotací nutnost celý projekt, pokud je podpořen, předfinancovat (tj. zaplatit nejdříve celý z vlastních prostředků) a teprve po zdárném závěrečném vyhodnocení obec příslušný podíl dotace dostane. To je jednak riziko, že závěrečné vyhodnocení nemusí dopadnout pozitivně-pak dotace padá, ale obec má v projektu již vlastní (většinou úvěrové) peníze. Další a zejména pro malé obce je problém, že dotace není v drtivé většině 100%, ale obec musí část prostředků investovat z vlastních zdrojů, které mnohdy nemá k dispozici, a musí to řešit úvěrem.

<sup>132</sup> HALÁSEK, D., PILNÝ, J., TOMÁNEK P. *Určování bonity obcí*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2002. s. 14.

<sup>133</sup> *Ihned.cz : elektronický časopis - Financování obcí*. [online], Praha : Moderní obec, 2011. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-53607060-nejistota-ve-financovani-obci-se-stava-neunosnou>>. ISSN 1213 – 7693.

Naše obec získala prostředky z Programu obnovy venkova, z programu ministerstva financí, ministerstva zemědělství, ministerstva kultury a programu Leader.“

### **Stačí vám k pokrytí nákladů?**

„Zde je třeba rozlišovat. Pokud, máte na mysli dotace státu na výkon přenesené státní správy (tj. již uvedená částka 2.332 tis.), ta na výkon nestačí.

Pokud myslíte dotace dle předešlé otázky, s těmi nemůžete při tvorbě rozpočtu počítat. Jak jsem již uváděl, jsou nenárokové, a tudíž nemůžete počítat, jestli budete v nějaké žádosti úspěšní či ne. Z rozpočtu obce musíte pokrýt mandatorní výdaje a teprve zbylé prostředky můžete věnovat do investic do rozvoje. Právě tyto investice do rozvoje jsou mnohdy podmíněny získáním nějaké dotace.

V našem konkrétním případě se rozpočet pohybuje ve výši ca 25 milionů. Po odečtení mandatorních výdajů zbývá ca 10-12 milionů prostředků na nezbytné investice. Prostředky v žádném případě nestačí na všechny potřeby obce, jsou závislé na případné dotaci, naspoření si vlastních prostředků nebo úvěrování.“

### **Pokud ne, jak tento problém řešíte a jak získáváte chybějící peníze?**

„Jak vyplývá z předchozí odpovědi, mandatorní výdaje jsou rozpočtem pokryty a každoročně jsou z volných investičních prostředků realizovány prioritní akce. U projektů, které z těchto prostředků nejsme schopni realizovat, hledáme vhodné dotační programy nebo každoročně část peněz šetříme v rezervě, až jsme schopni náklady projektu pokrýt. Do té doby samozřejmě tyto projekty stojí. Úvěrování jsme zatím nevyužili.“

Stále mne zaráží, že stát nemá peníze pro obce, ale na druhou stránku na ně klade mnohem více nároků. Starosta obce Holubov se k otázce financování obcí vyjádřil takto: „*Jsou věci, které máme nařízeny a musíme je splnit, ale chybí nám na ně finance i proškolený personál*“.

Naštěstí už od roku 2007 díky Evropské unii k tomuto školení dochází a až do roku 2013 by mělo. Na školení má být využito téměř pět miliard korun, které jsou čerpány z operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> DVOŘÁKOVÁ, M. *Modernizace veřejné správy*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2012. [cit. 20. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://osf-mvcr.cz/modernizace-verejne-spravy-je-na-dobre-ceste>>.

Starosta obce Křemže a Holubova na otázku „**Co vše se změnilo od té doby, co jste ve funkci, a jaký je váš názor na tyto změny??**“ konstatovali, že se v obci změnilo mnoho. Z pohledu obce došlo ke změně hierarchie přeneseného výkonu státní správy. Po zrušení okresních úřadů a vzniku krajských úřadů byla část státní správy delegována na obce III. stupně-tzv. obce s rozšířenou působností (v okrese Český Krumlov je to město Český Krumlov a Kaplice) a část na úřady krajské. Zároveň vznikem krajů vzniknul nový článek samosprávy.

V průběhu let se do života samospráv promítají vlivy našeho vstupu do EU-předpisy, nařízení, zákony, které mají samozřejmě i finanční dopady.

Nejde ale říci, že tyto změny byly černé nebo bílé. Změny jsou pozitivní, ale i negativní. Obecně mohu říct že, dle mého osobního názoru, je výkon samosprávy i přenesené státní správy mnohem náročnější a komplikovanější.

## 6.2 Modernizace a efektivita veřejné správy

Každá reforma veřejné správy klade důraz na efektivitu a výkonnost veřejné správy. Výsledkem reformy nebo modernizace by měla vždy být efektivnější veřejná správa. Ale v praxi to tak vždy není, což je i zobrazeno v příloze VIII. Díky tomuto zjištění se nepotvrzuje hlavní hypotéza: **„Reforma veřejné správy by měla být co nejeftivnější a přiblížit veřejnou správu občanovi.“** Ale co tedy snižuje efektivitu veřejné správy?

Je to např. tím, že efektivita výkonu veřejné správy v menších obcích je celkově nízká, jelikož obce mají stovky kompetencí, které se v malé obci vyskytují s nízkou frekvencí, a tím není realizovatelná jejich kvalifikovanost a odbornost.

### Zefektivnění veřejné správy

Pokud má opravdu dojít k zefektivnění fungování veřejné správy, je důležité na ni nahlížet z pohledu komplexnosti a systematičnosti. Jedním z možných návrhů je pohled na veřejnou správu jako na hexagon, jehož vrcholy představuje legislativa, organizace, občan, úředník, technologie a finance, které jsou mezi sebou propojeny.<sup>135</sup> Tento pohled je zobrazen v příloze X.

### Modernizace veřejné správy

Modernizace veřejné správy je zefektivnění činností, zlepšení administrativních procedur a systému řízení lidských zdrojů. To vede ke **snížení nákladů a přiblížení veřejných služeb občanovi**. Dobrým příkladem modernizace je zavedení CZECH POINTU.

CZECH POINT neboli Český podací ověřovací informační národní terminál je nejpohodlnější způsob, jak z jediného místa můžeme komunikovat s úřady a institucemi a je asistovaným místem výkonu veřejné správy, kde může každý člověk zažádat o výpis z veřejných i neveřejných rejstříků, podat podání, zažádat o datovou schránku, či provést autorizovanou konverzi na žádost.<sup>136</sup>

**V obci Křemže používají CZECH POINT** úplně od samého začátku, jelikož službu zavést museli hned od jejího vzniku. Starosta obce pan Troup měl zpočátku

---

<sup>135</sup> *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.

<sup>136</sup> *CZECH POINT*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2012. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.czechpoint.cz/web/>>.

obavy, jak tuto technologii bude zvládat (ne technicky, ale personálně, protože nevěděli, jaký bude zájem), ale následně se ukázalo, že je to služba hojně využívaná a prospěšná a kterou lze zvládat technicky i personálně úplně bez problémů. I přesto, že zavedení CZECH POINTU bylo od samých začátku povinností každé obce, v obci Holubov se dlouho nedalo této technologii využívat. Když jsem se ptala starosty obce Holubov na již zmíněný CZECH POINT, odpověděl mi takto: „*Máme ho na obecním úřadě, ale nemáme ho uveden do provozu, a to z toho důvodu, že na to nemáme školený personál*“.

Jeho odpověď mě velmi zarazila, protože když to jde v jedné obci bez potíží, proč v druhé obci je to takový problém? Na tuto otázku se pan Franěk už nevyjádřil.

Podle mého názoru výkonnost a efektivitu státní správy snižuje jak nesprávné jednání např. orgánů obce (jak jsme viděli v případě pana Fraňka), tak především korupce. Můžeme si to ukázat i na dvou příkladech.

V prvním případě ostravský soud poslal bývalého poslance ČSSD Petra Wolfa na *pět let za mříže* za zpronevěření státních dotací. Jeho firma získala 11 milionů korun na projekty na podporu životního prostředí, falšovala však účetnictví a při výběrovém řízení uvedla lživé informace.<sup>137</sup> Ve druhém případě šlo o rozdělování evropských dotací. Protikorupční policie zadržela ředitele Úřadu regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad v Českých Budějovicích Jiřího Trnku a vedoucího odboru implementace programu České Budějovice Martina Půlpytla. Vyšetřuje, zda rozdělování evropských dotací jihočeským a západočeským podnikatelům a městům bylo transparentní a objektivní. Dosud nebyly kvůli tomuto podezření šéfkou Výboru regionální rady, plzeňskou hejtmankou Miladou Emmerovou, podepsány smlouvy na 177 vybraných projektů v 5. výzvě regionálního operačního programu. Na jih Čech měly přijít více než *dvě miliardy korun*.<sup>138</sup>

Příklady z praxe často poukazují k negativní zkušenosti, kdy politikům v některých případech je jedno, co si myslí občané, neřeší potřeby státu, ale snaží se obohatit pro svůj vlastní prospěch. Tato zjištění poukazují na to, že díky korupci dochází k tomu, že **„Korupce snižuje efektivitu veřejné správy.“ Tímto objevem je tedy potvrzena tato hypotéza.**

---

<sup>137</sup> *Deset českých zpráv, které by vás neměly minout*. [online], Praha : Respekt, 2012. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://service.ihned.cz/backup/respekt/54548200.html>>.

<sup>138</sup> *Evropská unie*. [online], České Budějovice : Veřejný prostor očima občanů, 2012. [cit. 20. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://ceske-budejovice.cz/1/2/index.php>>.

### 6.3 Dílčí závěr

Za nejdůležitější problémy považují financování obcí a potlačení korupce, což poslední dobou představuje pro Českou republiku velký oříšek. V příloze VI. je zobrazeno, jak se k problému korupce staví občané ČR, a v příloze VII. je zobrazeno, jak na tom ČR s bojem proti korupci je. Ze získaných poznatků mohu soudit, že tyto problémy velmi ovlivňují efektivitu, rozvoj veřejné správy a také důvěru občanů k veřejné správě. A bohužel musím konstatovat, že ne v dobrém slova smyslu. Občané přestávají mít důvěru ve veřejnou správu i justici.

Za další problém také pokládám školení úředníků státní správy i samosprávy, sice k jejich školení v některých oblastech už dochází a nějaký rok jistě ještě bude, ale stále zůstává otázkou, zda tato částka bude dostatečná. A jestli bude stačit na pokrytí zaškolení všech úředníků.

Ráda bych zmínila, že některé změny veřejnou správu občanům přiblížily, např. již zmíněným CZECH POINTEM. Ale na druhou stranu je ještě mnoho problémů, které je nutné řešit.

V této části se mi bohužel potvrdila pouze jedna hypotéza, která není vůbec příznivá, a to: **„Korupce snižuje efektivitu veřejné správy.“** Zbývající dvě hypotézy byly bohužel vyvráceny.

## Závěr

Tato práce byla zaměřena především na vývoj veřejné správy, její efektivitu a modernizaci. I přes některé úspěchy, kterých ve veřejné správě bylo dosaženo, nemůžu říci, že zlepšení veřejné správy bylo významně příznivé.

Reforma veřejné správy, která byla zahájena v roce 1990, se zaměřovala především na aspekt územního rozdělení orgánů veřejné správy, kladla velký důraz na otázky týkající se např. počtu územně samosprávných celků či velikost správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Podle mého názoru by bylo mnohem lepší soustředit otázky spíše na oblast fungování orgánů veřejné správy, podrobný popis agend v kompetenci jednotlivých úrovní veřejné správy a analýzu nezbytnosti jejich výkonu veřejným sektorem. Transformace veřejné správy se uskutečnila v oblasti územní struktury veřejné správy, ale stále zapomínala na změny v oblasti rozpočtování a financování.

Reforma veřejné správy nepřinesla to, co se od ní očekávalo. Předpokladem reformy bylo zefektivnění veřejné správy, a to především ve srozumitelnosti a přiblížení veřejné správy občanům. O tyto výsledky reforma jistě usilovala, bohužel ale poukazují na něco jiného.

Například zrušení okresních úřadů nesplnilo očekávání. K ušetření peněz nedošlo a pro starosty městyse Křemže i obce Holubov to příznivé změny také nepřineslo. Podle nich před zrušením okresů byla spolupráce mezi státní správou a samosprávou rozhodně lepší a měly k sobě mnohem blíž.

Dalším problémem je i současná situace v České republice v oblasti financí, která neumožňuje perspektivní rozvoj veřejné správy. Tato situace ovlivňuje i obce, které jsou omezovány rozpočtem. Proto je důležité, aby se správně nakládalo s veřejnými prostředky a státním majetkem, jinak těžko dosáhneme uspokojivých výsledků.

I přesto ale dochází ke korupci, a to i na úrovni ministerstev a justice. Korupce ve státní správě přímo ohrožuje demokratické pořádky a bohužel je otázkou času, kdy se zde projeví skutečnost, že k vyřešení velkých kauz s korupčním podtextem dochází v ČR jen zřídka. Svou roli ve vnímání korupce a jejího vlivu na demokracii do jisté míry hraje skutečnost, že se rozhodně nenaplnilo očekávání voličů, kteří v loňských volbách do Poslanecké sněmovny dali své hlasy stranám, které garantovaly zahájení boje s korupcí a nastolení očekávané změny politické kultury.

Veřejná správa prochází v posledních letech neustále změnami a stále bude. V dnešní době je kladen důraz na to, že veřejná správa je službou společnosti neboli občanů, ale ti v posledních letech důvěru ve státní správu ztrácejí. Však určitá míra důvěry ve veřejné instituce je nezbytným předpokladem efektivní správy věcí veřejných, a tak by občané měli mít právo na to, aby byla co nejefektivnější a nejkvalitnější.

Doufám, že další vývoj bude perspektivní a vždy bude odpovídat moderním metodám a směrům, které budou sloužit občanům.



## Seznam použitých zdrojů

### Literární zdroje:

1. ČERNÝ, J., JANATA, J., *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde, 1999. 549 s. ISBN: 80-7201-171-5.
2. ERNEKER, J., KRYBUSOVÁ, M., PÁNA, L. *Systémové aspekty veřejné správy*. České Budějovice: VŠERS, 2011. 110 s. ISBN: 978-80-86708-98-0.
3. EXNER, J. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004. 407 s., ISBN: 80-7277-289-9.
4. HALÁSEK, D., PILNÝ, J., TOMÁNEK P. *Určování bonity obcí*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2002. 130 s. ISBN: 80-248-0159-0.
5. HEJDA, J., PŘIBYL, K. *Správní právo*. České Budějovice: VŠERS, 2011. 149 s. ISBN: 978-80-87472-14-9.
6. HENDRYCH, D. *Správní právo obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 880 s. ISBN: 978-80-7400-049-2.
7. HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997. 242 s. ISBN: 80-7179-084-2.
8. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. 197 s. ISBN: 80-7251-191-2.
9. KINDL, M. *Činnost veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Západočeské univerzita, 1998. 115 s. ISBN: 80-7082-468-9.
10. KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. 228 s., ISBN: 80-7201-250-9.
11. MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. 112 s. ISBN: 80-7079-407-0.
12. PAVLÁK, M. *Nauka o veřejné správě*, 4. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 2005. 127 s. ISBN: 80-7043-406-6.
13. PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance*. Praha: Codex Bohemia, 1998. 302 s. ISBN: 80-85963-85-X.
14. POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. 2002. 278 s. ISBN: 80-7179-748-0.

15. PRŮCHA, P. *Aktuální otázky reformy veřejné správy. Sborník příspěvků z konference.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 178 s. ISBN: 80-210-2295-7.
16. PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Historie a současnost veřejné správy. Sborník příspěvků z vědecké konference.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. 202 s. ISBN: 80-210-0821-0.
17. VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s., ISBN: 80-7380-010-1.
18. SAHULA, A. *Ekonomika a organizace samosprávných územních celků.* 1. vyd. Praha: ČVUT, 1997. 165 s., ISBN: 80-01-0163-X.

### Internetové zdroje:

1. AJGL, V. *Řízený rozhovor.* [online], Praha : České vysoké učení technické, 2007. [cit. 18. března 2012]. Dostupný z WWW: <[vlada.ajgl.cz/uploads/skola/epr/Rizeny\\_rozhovor\\_Presvedcovani.pdf](http://vlada.ajgl.cz/uploads/skola/epr/Rizeny_rozhovor_Presvedcovani.pdf)>.
2. BŘEŇ, J. *Tajemník obce.* [online], Praha : Deník veřejné správy, 2007. [cit. 18. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6292738>>.
3. *CZECH POINT.* [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2012. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.czechpoint.cz/web/>>.
4. *Deset českých zpráv, které by vás neměly minout.* [online], Praha : Respekt, 2012. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://service.ihned.cz/backup/respekt/54548200.html>>.
5. DVOŘÁKOVÁ, M. *Modernizace veřejné správy.* [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2012. [cit. 20. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://osf-mvcr.cz/modernizace-verejne-spravy-je-na-dobre-ceste>>.
6. *Efektivita VS.* [online], Praha: Ministerstvo vnitra. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.
7. *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby.* [online], Praha : Ministerstvo vnitra. [cit. 19. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.
8. *Evropská unie.* [online], České Budějovice : Veřejný prostor očima občanů, 2012. [cit. 20. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://ceske-budejovice.cz/1/2/index.php>>.
9. *Formy samosprávy.* [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2000. [cit. 12. březen 2012]. Dostupný z WWW: <<http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/18-formy-samospravy.html>>.

10. GILDAINOVÁ, E., HAVLENA, O. *Příjmy obcí*. [online]. Praha : Havlenablog, 2009. [cit. 21. března 2012.]. Dostupné z WWW: <<http://havlena.net/blog/rozpocetove-urceni-dani-z-pohledu-obci/>>.
11. HRUBÝ, J. a kol. *Práva občanů obce*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2011. [cit. 18. března 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://mvcr.cz/odk2/soubor/edsp-prava-obcanu-web-pdf.aspx>>.
12. *Ihned.cz : elektronický časopis - Financování obcí*. [online], Praha : Moderní obec, 2011. [cit. 19. března 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-53607060-nejjistota-ve-financovani-obci-se-stava-neunosnou>>. ISSN 1213 – 7693.
13. JANDÍK, J. *Korupce v ČR*. [online], Praha : Vyplnto.cz, 2011. [cit. 21. března 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://vyplnto.cz/realizovane-pruzkumy/korupce-ve-statni-sprave-pod/>>.
14. KUBA, J. *Aplikované právo – Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy*. [online], 2008. [cit. 21. března 2012.]. Dostupný také z WWW: <<http://aplikovanepravo.cz/clanky-pdf/70.pdf>>.
15. *Městys Křemže Jihočeský kraj*. [online], Křemže : Městys Křemže, 2012. [cit. 19. března 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://kremze.cz>>.
16. *Modernizace veřejné správy*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2008. [cit. 5. února 2012.]. Dostupný z WWW: <[http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs\\_vcr.pdf](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs_vcr.pdf)>.
17. *Největší Problém ČR*. [online], 2012. [cit. 21. března 2012.]. Dostupný z WWW: <[http://i3.cn.cz/1309511143\\_1.7.SANEP\\_Korupce\\_01.jpg](http://i3.cn.cz/1309511143_1.7.SANEP_Korupce_01.jpg)>.
18. *Obce Holubov*. [online], Holubov : Obec Holubov, 2012. [cit. 19. března 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://holubov.cz>>.
19. *Porušení práv občanů obce*. [online], Praha : Deník veřejné správy, 2011. [cit. 18. března 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://dvs.cz/clanek.asp?id=6467458>>.
20. *Profesní zájmová samospráva*. [online], Praha : Blogger, 2012. [cit. 6. leden 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/18-formy-samospravy.htm>>.
21. *Reforma veřejné správy*. [online], Praha : Ministerstvo vnitra, 2002. [cit. 5. února 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/21-reforma-verejne-spravy-v-cr.html>>.
22. *Rozdělení krajů*. [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2011. [cit. 21. března 2012.]. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>>.
23. *Samostatná působnost*. [online], Brno : Ekologický právní servis, 2012. [cit. 8. leden 2012.]. Dostupný z WWW: <<http://eps.cz/poradna/kategorie/obce-kraje/rada/samostatna-prenesena-pusobnost>>.

24. SEMERÁK, V., ŠVEJNAR, J. *Evropská krize: Špatná a ještě horší řešení*. [online], Praha : IDEA, 2011. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <[http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka\\_studie\\_2011\\_08.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2011_08.pdf)>.
25. *Subjekty veřejné správy*. [online], Praha : Věci veřejné, 2001. [cit. 20. leden 2012]. Dostupný z WWW: <[www.veciveřejne.cz/data/files/prezentaceppt/.../blok-2/04-blok2.pdf](http://www.veciveřejne.cz/data/files/prezentaceppt/.../blok-2/04-blok2.pdf)>.
26. *Územní samospráva*. [online], Praha : businesscenter.cz, 2012. [cit. 4. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://business.center.cz>>.
27. *Veřejná moc*. [online], Praha : Management mania, 2011. [cit. 2. leden 2012]. Dostupný z WWW: <<http://managementmania.com/verejna-sprava>>.
28. *Veřejný zájem*. [online], Praha : Iuridictum, 2011. [cit. 20. leden 2012]. Dostupný z WWW: <[http://iuridictum.pecina.cz/w/Ve%C5%99ejn%C3%BD\\_z%C3%A1jem](http://iuridictum.pecina.cz/w/Ve%C5%99ejn%C3%BD_z%C3%A1jem)>.
29. VODRÁŽKA, M. *Důvěra ve VS*. [online], Praha : Finmag, 2011. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <[finmag.cz/cs/finmag/penize/prilezitost-dela-zlodeje-proc-nemame-funkcni-zakon-o-statni-sluzbe/](http://finmag.cz/cs/finmag/penize/prilezitost-dela-zlodeje-proc-nemame-funkcni-zakon-o-statni-sluzbe/)>.
30. WEŽRANOWSKI, L. *Starosta a zastupitelstvo obce*. [online], Brušperk : Šance pro každého i pro Brušperk, 2012. [cit. 15. březen 2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.brusperk.eu/view.php?cislocclanku=2012030001>>.
31. *Zastupitelstvo obce*. [online], Praha : Nadace VIA, 2011. [cit. 17. březen 2012]. Dostupný z WWW: <<http://nasedecinsko.cz>>.

#### **Legislativní dokumenty:**

1. Česko. zákon č. 128/2000Sb. o obcích. 2000, částka 038. Dostupný z WWW: <<http://zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-%28obecnizrizeni%29.html>>.

## Seznam příloh

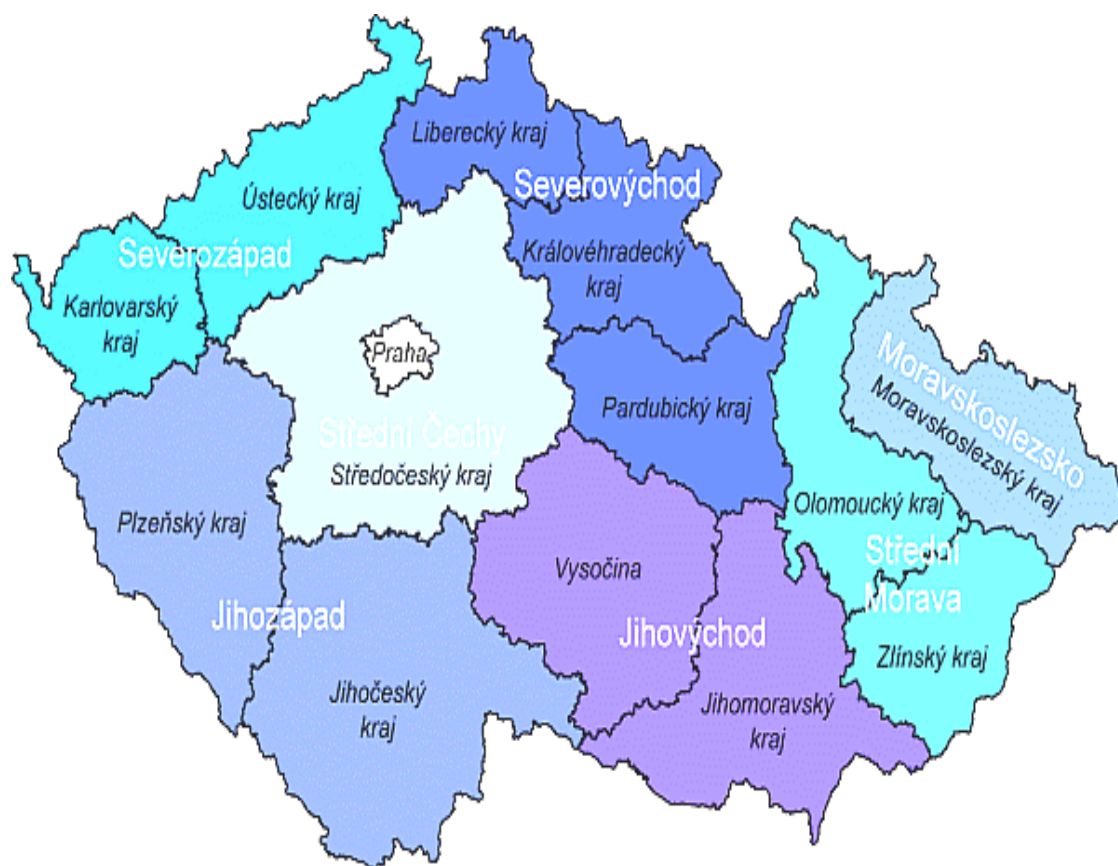
I. příloha - Zřízení 14 krajů.....	71
II. příloha - Otázky k řízenému rozhovoru se starostou obce Holubov a obce Křemže:	72
III. příloha - Rozpočet obce Holubov a obce Křemže.....	73
IV. příloha - Příjmy obcí a příjmy do obecních rozpočtů.....	79
V. příloha - Důvěra ve veřejnou správu v zemích EU.....	80
VI. příloha - Závažnost korupce ve veřejné správě z pohledů občanů 2011 .....	82
VII. příloha – Kontrola korupce v roce 2005.....	84
VIII. příloha - Efektivita vlády v roce 2005.....	85
IX. příloha – Vládní dluh.....	86
X. příloha - Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015.....	87

## Seznam zkratek

CZECH POINT	Český podací ověřovací informační národní terminál
ČSSD	Česká strana sociálně-demokratická
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová
ODS	Občanská demokratická strana
ODA	Občanská demokratická aliance
OSŘ	Občanský soudní řád
PS	Poslanecká sněmovna
Sb.	Sbírka zákonů
ÚLVS	Úřad pro legislativu a veřejnou správu
Úst	Ústava ČR
VS	Veřejná správa
VÚSC	Vyšší územní samosprávné celky

## Přílohy

### I. příloha - Zřízení 14 krajů<sup>139</sup>



<sup>139</sup> *Rozdělení krajů.* [online]. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2011. [cit 21. března 2012.]. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>>.

**II. příloha - Otázky k řízenému rozhovoru se starostou obce Holubov  
a obce Křemže:**

1. Co vše se změnilo od té doby, co jste ve funkci?
2. Jaký je váš názor na tyto změny?
3. Co říkáte na zrušení okresů?
4. Jaké změny zrušením nastaly?
5. Jakým způsobem vás to ovlivnilo?
6. Váš názor na zrušení?
7. Jaké jsou vaše finanční prostředky od ministerstva?
8. Jaké dotace pro obec získáváte?
9. Stačí vám k pokrytí nákladů?
10. Pokud ne, jak tento problém řešíte a jak získáváte chybějící peníze?
11. Proč se městy Křemže pořád řadí mezi obce I. typu, když má svou matriku i stavební úřad? Neměl by se spíše řadit do II. typu?
12. Používáte Czech POINT? Pokud ano, jste s ním spokojen?



### III. příloha - Rozpočet obce Holubov<sup>140</sup> a obce Křemže

#### Rozpočet obce Holubov na rok 2012

##### Příjmy [tis. Kč]

Místní hospodářství - nájemné byty	114
Skládka - žetony	219
Školství - účelová dotace	0
Vnitřní správa	127
Daň z nemovitostí	555
Daň z příjmu fyzických osob - samostatně výdělečně	204
Daň ze závislé činnosti - fyzické osoby	1 619
Daň z příjmu právnických osob	1 904
DPH	3 342
Správní poplatky	8
Lázeňský a rekreační pobyt	70
Poplatek ze psů	20
Užívání veřejného prostranství	1
Z ubytovací kapacity	0
Prodej pozemků	0
Povolení k vjezdu	6
Ostatní příjmy	876
Dotace školství, státní správa	352
Školství - dotace obce Zlatá Koruna	0
Sociální fond	0
Úroky v bance	3
<b>Celkem</b>	<b>9 420</b>

##### Výdaje [tis. Kč]

Vodní hospodářství	925
Skládka odpady	360
Provozní náklady obce ZŠ, MŠ, ŠJ	807
Zájmová činnost - sport + skaut	32
Kultura, knihovna, SPOZ	172
Vnitřní správa	2 805
Místní služby	1 623
Hasiči	166
Bytové hospodářství	155
Veřejné osvětlení	434
Veřejná zeleň a lesnictví	35
Místní komunikace	810
Vnitřní obchod	43
Stavebnictví	0
Místní rozhlas	28
<b>Celkem</b>	<b>8 395</b>

<b>Celkem výdaje</b>	<b>8 395</b>
<b>Celkem příjmy</b>	<b>9 420</b>
Rozdíl příjmy - výdaje	1 025
Financování - splátky úvěrů	-1 025
Finanční přebytek z roku 2011	0
Rozdíl příjmy - výdaje po vyrovnání	0

Vyvěšeno na úřední desce od: 29.11.2011 do:

Zveřejněno na elektronické desce od: 29.11.2011 do:



<sup>140</sup> *Obce Holubov*. [online], Holubov : Obec Holubov, 2012. [cit. 21. března 2012]. Dostupný: <<http://holubov.cz>>.

## Rozpočet na rok 2011 - Městys Křemže

<b>Výdaje:</b>	<b>Rozpočet v tis. Kč</b>	<b>Součty v tis.Kč</b>
<b>Silnice</b>		
nákup materiálu na opravy a zimní údržbu	100,00	
nákup služeb (zimní údržba,úklid)	900,00	
opravy	300,00	
investice	1 500,00	
<b>Silnice celkem</b>		<b>2 800,00</b>
opravy - chodníky, parkoviště	200,00	
<b>Ostatní komunikace</b>		<b>200,00</b>
<b>Provoz veřejné silniční dopravy</b>		
opravy	50,00	
nájemné za pozemek pod čekárnou	0,80	
<b>Celkem</b>		<b>50,80</b>
<b>Ostatní záležitosti v silniční dopravě</b>		
materiál na opravy doprav.značek	25,00	
opravy dopravního značení	20,00	
<b>Celkem</b>		<b>45,00</b>
<b>Kanalizace</b>		
materiál	30,00	
voda na ČOV	4,00	
opravy	200,00	
platby daní a popl. DPH	2,00	
investice	870,00	čerpací stan.,kofinancování ČOV Křemže
<b>Kanalizace celkem</b>		<b>1 106,00</b>
Základní škola Křemže		
opravy a udržování - servis klimatizace kuchyně	25,00	
příspěvek na provozní náklady ZŠ	4 500,00	
<b>Celkem</b>		<b>4 525,00</b>
<b>Knihovna</b>		
mzdy	220,00	
OOV- dohody, zástupy	90,00	
odvody sociální poj.	60,00	
odvody zdravotní poj	21,00	
náhrady v době nemoci	10,00	
knihy,časopisy	105,00	
nákup drobného hmotného majetku	20,00	
materiál	40,00	
voda	4,00	
elektřina	15,00	
poštovné	1,00	
telefon	15,00	
služby,obědy	30,00	
opravy	25,00	
cestovné	1,00	

pohoštění	1,00	
platby daní a poplatků - DPH	1,00	
<b>Knihovna celkem</b>		<b>659,00</b>
<b>Ostatní kultura:</b>		
ostatní osobní výdaje - kronikář	6,00	
spotř. elektřiny - pouť	4,00	
materiál	3,00	
ostatní služby	215,00	důchodci 25, divadla 15,
pohoštění den seniorů, výstavy, kult. akce	25,00	vánoční trh 18, hasiči 66
<b>Ostatní kultura celkem:</b>		<b>253,00</b>
<b>Kulturní památky - Dívčí kámen</b>		
služby-projekty, zaměření, žádosti o dot.	17,00	SZIF-
opravy	434,00	leader
<b>Celkem</b>		<b>451,00</b>
<b>Místní kulturní památky- kapličky</b>		
materiál na opravy	10,00	
opravy	20,00	
Kapličky-el. energie	6,00	
<b>Celkem</b>		<b>36,00</b>
<b>Příspěvek-církev ŘK/Sv. Voršila, zed' kostela</b>	200,00	<b>200,00</b>
<b>Místní rozhlas</b>		
opravy	30,00	
poplatek OSA	4,00	
Investice-bezdrátový rozhlas	1 300,00	
<b>Místní rozhlas celkem</b>		<b>1 334,00</b>
<b>Sdělovací prostředky</b>		
OOV odměny redakční rada	10,00	
platby daní a popl. - DPH	1,00	
tisk Křemežska	150,00	
<b>Celkem</b>		<b>161,00</b>
<b>Sbor pro občanské záležitosti</b>		
OOV-obřady	6,00	
nákup služeb- fotograf, vlajka, znak obce	80,00	
materiál, blahopřání, květiny	5,00	
dary-jubilea, dárci krve, vítání dětí	45,00	
<b>Ostatní zálež.kultury - SPOZ</b>		<b>136,00</b>
<b>Tělovýchovná činnost</b>		
el.v tělocvičně pro sportovní spolky	40,00	
neinvestiční dotace sport.klubům	200,00	
příspěvek na šetrnou turistiku	10,00	
<b>Tělovýchovná činnost</b>		<b>250,00</b>
<b>Využití volného času dětí a mládeže</b>		
neinvestiční příspěvky -		
Pionýr, Skaut, Křemílek(provoz)	80,00	

investice - dětská hřiště	100,00	
<b>Využití volného času dětí a mládeže</b>		<b>180,00</b>
<b>Bytové hospodářství</b>		
materiál	15,00	
voda v bytech	48,00	
elektřina - společ. prostory	60,00	
služby	30,00	
opravy	150,00	
<b>Bytové hospodářství celkem</b>		<b>303,00</b>
<b>Nebytové hospodářství</b>		
voda	10,00	
elektřina	120,00	
opravy	50,00	
<b>Celkem</b>		<b>180,00</b>
<b>Veřejné osvětlení:</b>		
materiál	50,00	
el. energie	600,00	
opravy	150,00	
<b>Veřejné osvětlení celkem:</b>		<b>800,00</b>
<b>Pohřebnictví</b>		
materiál	5,00	
úklidy, odvozy odpadů	40,00	
vodné	4,00	
opravy	300,00	
platby daní a poplatků DPH	2,00	
<b>Pohřebnictví celkem</b>		<b>351,00</b>
<b>Územní rozvoj</b>		
znalecké posudky	20,00	
nákup služeb-geodetické práce	80,00	
nákup kolků	5,00	
platby daní a poplatků -(daň z přev.nem.)	20,00	
nákup dlouhodob. nehm. maj-územní plán	300,00	
investice - rezerva	2 241,91	
investice - rozšíření kamer. systému	50,00	
nákup pozemků	100,00	
<b>Územní rozvoj celkem</b>		<b>2 816,91</b>
<b>Komunální odpady</b>		
materiál	30,00	
drobný hmotný majetek	50,00	
příspěvek RSOV Vltava	3,00	
platby daní a popl. - DPH-železo, elektro	10,00	
služby - odvoz odpadů	1 200,00	
<b>Komunální odpady</b>		<b>1 293,00</b>
<b>Péče o vzhled obce</b>		
mzdové náklady	130,00	
ostatní osobní výdaje (dohody)	50,00	
odvody - sociální poj.	35,00	
odvody - zdravotní poj.	15,00	
náhrady v době nemoci	10,00	

pořízení drobného hmotného majetku		
materiál, výzdoby, květiny ND sekačky	180,00	
vodné veř. stojánek	1,00	
PHM do sekaček	60,00	
úklidy, odvozy listí, služby	700,00	
<b>Péče o vzhled obce celkem:</b>		<b>1 181,00</b>
<b>dary, příspěvky zdrav. postiženým</b>		<b>20,00</b>
<b>Pečovatelská služba</b>		
mzdy - pečovatelky	320,00	
OOV - zastupování za dovolenou a nemoc	20,00	
odvody sociální poj.	80,00	
odvody zdravotní poj.	30,00	
náhrady v době nemoci	10,00	
materiál, čisticí prostředky	25,00	
nákup drobného hmot. majetku	15,00	
el. energie	10,00	
školení	4,00	
telefon	18,00	
služby	15,00	
cestovné	1,00	
<b>Pečovatelská služba celkem:</b>		<b>548,00</b>
<b>Požární ochrana - sbory dobrovolných has.</b>		
drobný hmotný majetek	70,00	
materiál	20,00	
PHM	5,00	
voda - zbrnice	2,00	
el. energie-zbrojnice	18,00	
opravy	30,00	
poplatek za vyjmutí z ZPF-sjezdovka Chmelná	2,00	
služby-lékařské prohlídky	6,00	
<b>Požární ochrana celkem:</b>		<b>153,00</b>
<b>Místní zastupitelské orgány</b>		
odměny členům zastupitelstva	750,00	
odvody sociální	190,00	
odvody zdravotní	65,00	
PHM	30,00	
<b>Místní zastupitelské orgány celkem</b>		<b>1 035,00</b>
<b>Činnost místní správy</b>		
	2	
platy	500,00	
OOV-domovník, zástupy	150,00	
odvody sociální	600,00	
odvody zdravotní	230,00	
náhrady v době nemoci	10,00	
publikace, knihy, noviny	35,00	
materiál, kanc. potřeby	210,00	
drobný hmotný majetek	50,00	
vodné, stočné	50,00	
plyn	300,00	
el. energie	120,00	
PHM	42,00	

poštovné	120,00	
telefony	230,00	
právník	90,00	
školení	30,00	
služby, obědy, revize	250,00	
opravy, údržby	150,00	
programové vybavení	25,00	
cestovné	25,00	
pohoštění	40,00	
příspěvek Svazu měst a obcí, Hospodář. komora	14,00	
příspěvek DSO Pod Kletí	5,20	
daně a poplatky, DPH, dálniční známky	20,00	
kolky	2,00	
<b>Místní správa celkem:</b>		<b>5 298,20</b>
<b>Finanční operace-poplatky z účtu</b>		<b>18,00</b>
<b>Převody vlastním fondům- sociální fond</b>		<b>81,00</b>
<b>Pojištění-majetku, havarijní a zákonné poj. auta</b>		<b>130,00</b>
<b>Ostatní činnosti</b>		
pojištění nemoci z povolání, úrazu-Kooperativa	22,00	
pojištění nábytku	3,20	
ostatní služby - pobyt psů v útulku	20,00	
daň z příjmu za obec	200,00	
nájem za pozemky-Homolka, Šimonová	3,00	
<b>Ostatní činnosti celkem:</b>		<b>248,20</b>
<b>Sociální fond</b>		
čerpání fondu pro zaměstnance	120,00	
poplatky za vedení účtu	1,00	
<b>Celkem</b>		<b>121,00</b>
<b>Fond rozvoje bydlení</b>		
popl. za vedení účtu FRB	4,00	
půjčky obyvatelstvu	100,00	
<b>Celkem</b>		<b>104,00</b>
<b>Výdaje celkem</b>		<b>27 068,11</b>
<b>Financování - přebytek</b>		
<b>Výdaje + financování</b>		<b>27 068,11</b>
zůstatek na běžném účtu k 31.12. 2010		3 910 710 ,79 Kč
<b>Ještě je možné dát do výdajů - vyrovnaný rozpočet bez zapojení rezervy</b>		<b>-3910,71</b>
<b>ještě je možné dát do výdajů v případě zapojení rezervy</b>		<b>-3910,71<sup>141</sup></b>

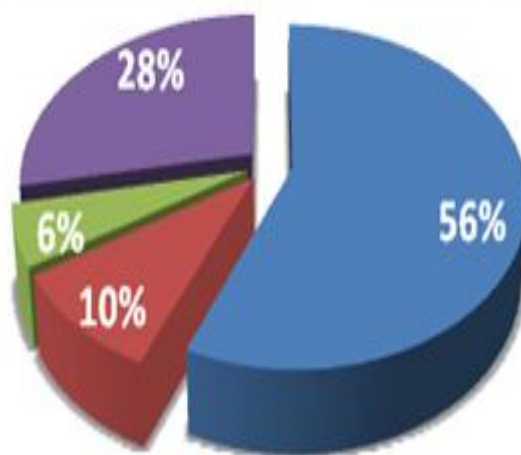
<sup>141</sup> Městys Křemže Jihočeský kraj. [online], Křemže : Městys Křemže, 2012. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://kremze.cz>>.

#### IV. příloha - Příjmy obcí a příjmy do obecních rozpočtů<sup>142</sup>



#### Příjmy do obecních rozpočtů 2008 (mld. Kč, resp. %)

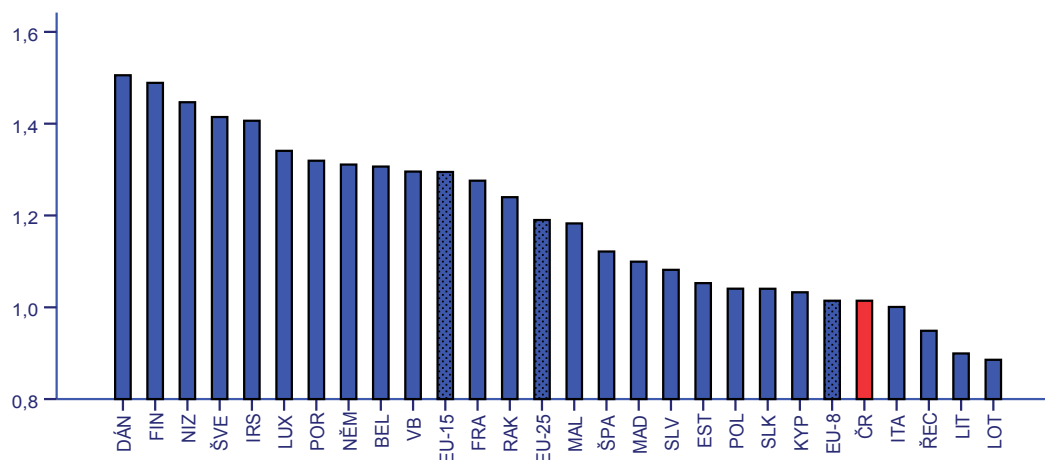
■ Daňové příjmy 154,4  
■ Nedaňové příjmy 26,3  
■ Kapitálové příjmy 15,7  
■ Transfery celkem 76,5



<sup>142</sup> GILDAINOVÁ, E., HAVLENA, O. *Příjmy obcí*. [online]. Praha : Havlenablog, 2009. [cit 21. března 2012.]. Dostupné z WWW: <<http://havlena.net/blog/rozpocetove-urceni-dani-z-pohledu-obci/>>.

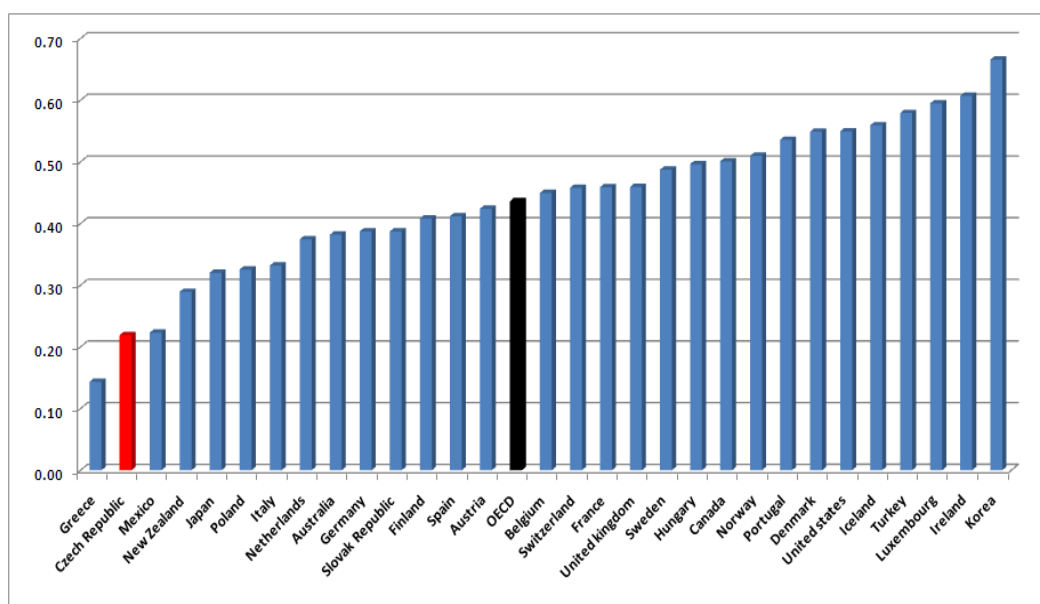
## V. příloha - Důvěra ve veřejnou správu v zemích EU

Zdroj: World Values Study (1999 – 2000)<sup>143</sup>



V České republice důvěřovalo veřejné správě pouhých 23 % respondentů a umístila se tak na nelichotivém pátém místě hned po Řecku a Litvě. V porovnání s vybranými veřejnými službami ze stejného výzkumu důvěřuje v České republice veřejné správě spolu s justicí nejméně lidí.

Zdroj: Důvěra ve státní správu v zemích OECD 2007<sup>144</sup>



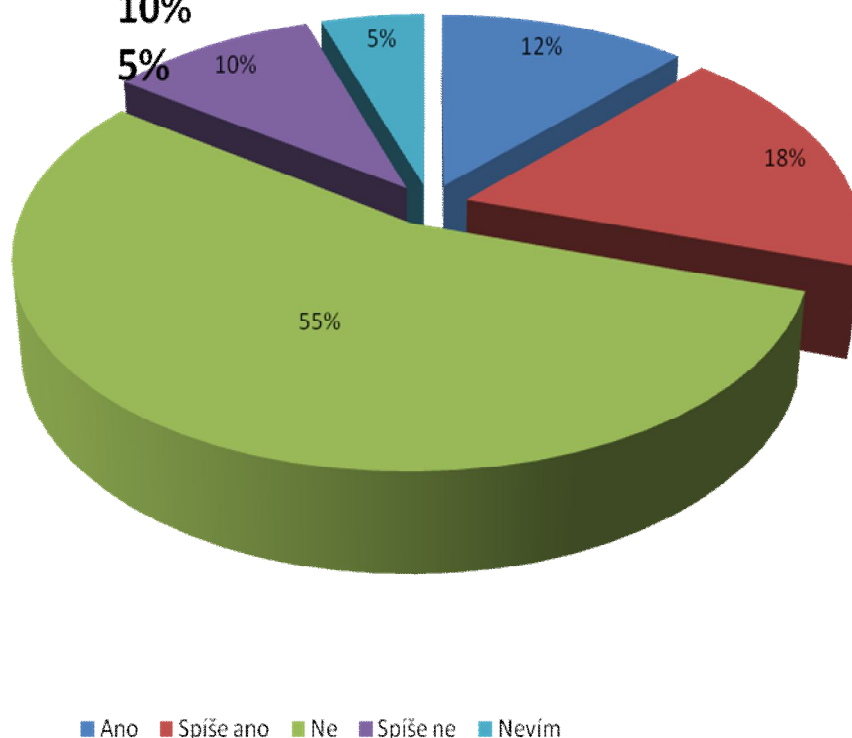
<sup>143</sup> *Efektivita VS.* [online], Praha: Ministerstvo vnitra. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.

<sup>144</sup> VODRÁŽKA, M. *Důvěra ve VS.* [online], Praha : Finmag, 2011. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <[finmag.cz/cs/finmag/penize/prilezitost-dela-zlodeje-proc-nemame-funkcni-zakon-o-statni-sluzbe/](http://finmag.cz/cs/finmag/penize/prilezitost-dela-zlodeje-proc-nemame-funkcni-zakon-o-statni-sluzbe/)>.



## Odpovědi občanů na otázku, zda je ČR rozvinutou demokracií v roce 2011.

ANO	12%
SPÍŠE ANO	18%
NE	55%
SPÍŠE NE	10%
NEVÍM	5%



Když se podíváme na všechny tři grafy, zjistíme velmi neuspokojivé výsledky. Hlavním problémem systematického vyhýbání se profesionalizaci státní správy je po dvaceti letech demokracie její současný stav, tedy rozklad. Nelze se tak divit, že důvěra veřejnosti ve státní správu patří mezi nejhorší.

**Zdroj (data):** JANDÍK, J. *Korupce v ČR*. [online], Praha : Vyplnto.cz, 2011. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <[vyplnto.cz/realizovane-pruzkumy/korupce-ve-statni-sprave-pod/](http://vyplnto.cz/realizovane-pruzkumy/korupce-ve-statni-sprave-pod/)>.

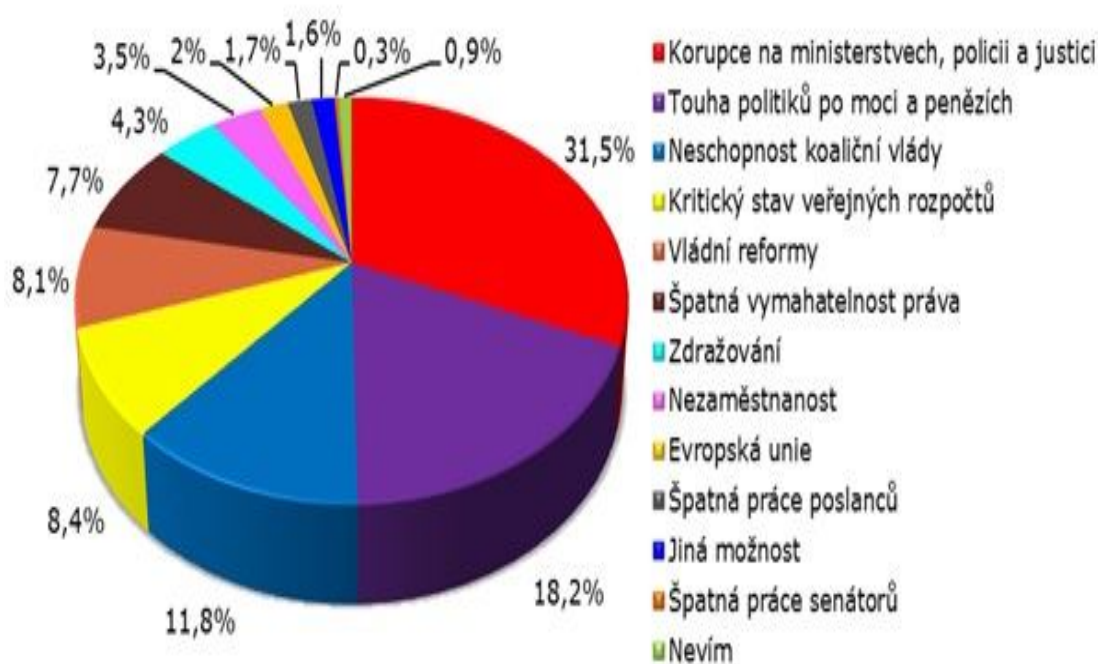
**Zdroj (graf):** vlastní tvorba, Jakubcová Michaela

## VI. příloha - Závažnost korupce ve veřejné správě z pohledů občanů 2011

Největší problém v ČR<sup>145</sup>

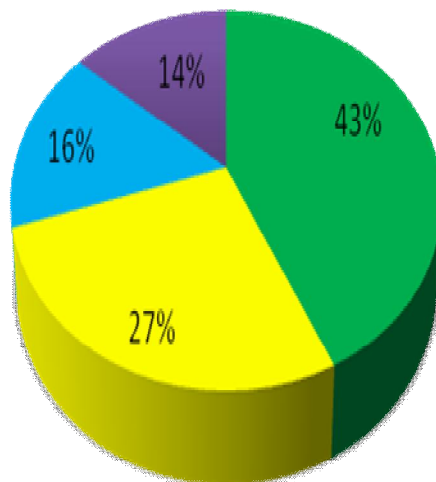
Co je podle Vašeho názoru největším aktuálním problémem ČR?

Korupce na úrovni ministerstev, policie a justice	31,5%
Touha politiků po moci a penězích	18,2%
Neschopnost koaliční vlády	11,8%
Kritický stav veřejných rozpočtů	8,4%
Vládní reformy	8,1%
Špatná vymahatelnost práva	7,7%
Zdražování	4,3%
Nezaměstnanost	3,5%
Evropská unie	2%
Špatná práce poslanců	1,7%
Jiná možnost	1,6%
Špatná práce senátorů	0,3%
Nevím	0,9%



<sup>145</sup>Největší Problém ČR[online], 2012. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <[http://i3.cn.cz/1309511143\\_1.7.SANEP\\_Korupce\\_01.jpg](http://i3.cn.cz/1309511143_1.7.SANEP_Korupce_01.jpg)>.

## Vnímání korupce občany ČR ve státní správě v roce 2011.

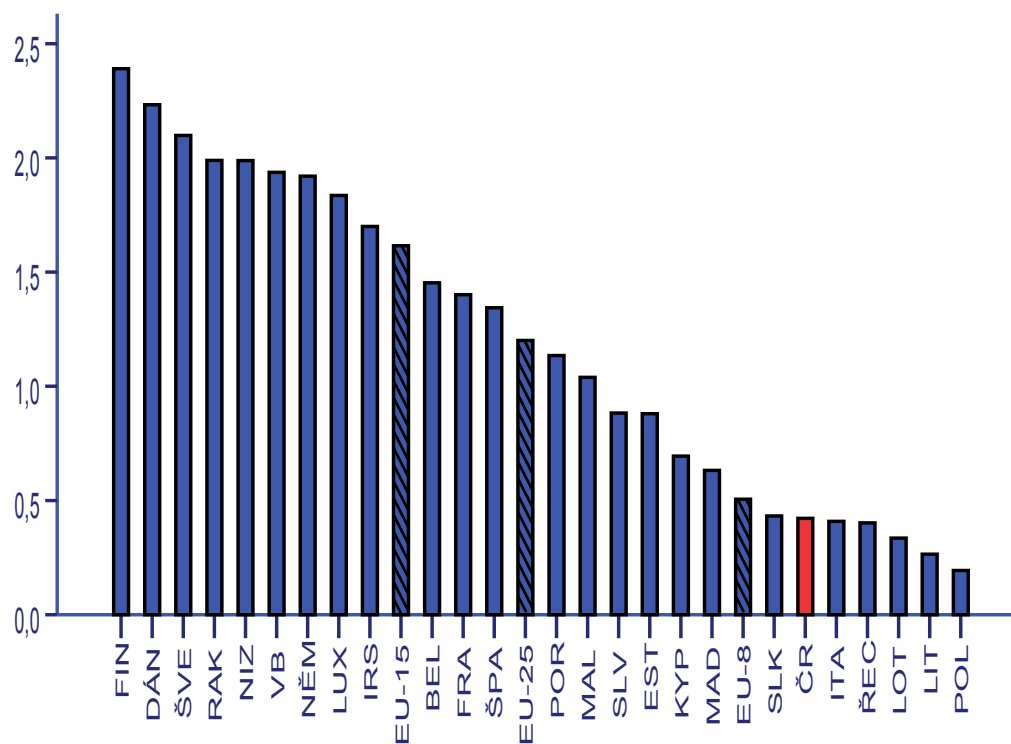


- Je to strašné. Nevěřím, že situace je reformovaná. (43%)
- Je to strašné. Věřím ale, že korupčníky lze zkrotit. (27%)
- Zkorumpovanost je u nás stejná jako v jiných zemích. (16%)
- Korupce je mediální zbraň, skutečnost tak černá není. (14%)

**Zdroj (data):** JANDÍK, J. *Korupce v ČR*. [online], Praha : Vyplňto.cz, 2011. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <[vyplnto.cz/realizovane-pruzkumy/korupce-ve-statni-sprave-pod/](http://vyplnto.cz/realizovane-pruzkumy/korupce-ve-statni-sprave-pod/)>.

**Zdroj (graf):** vlastní tvorba, Jakubcová Michaela

## VII. příloha – Kontrola korupce v roce 2005

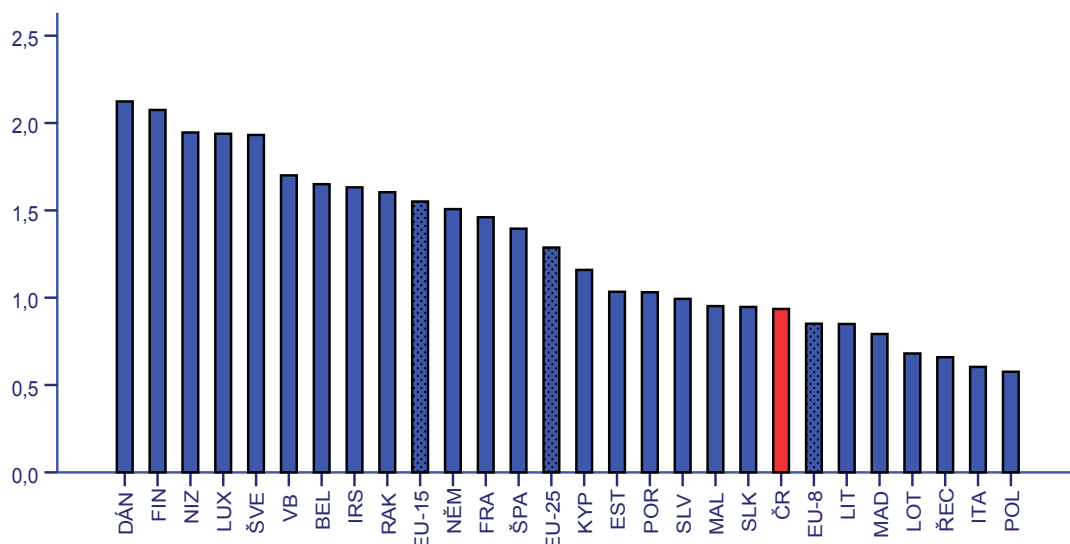


**Zdroj:** World Bank Institute (2006)

Z celkového pohledu (bez rozlišení typu a závažnosti korupce) je umístění České republiky pod průměrem postsocialistických zemí alarmující.<sup>146</sup>

<sup>146</sup> *Efektivita VS.* [online], Praha: Ministerstvo vnitra. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.

## VIII. příloha - Efektivita vlády v roce 2005



**Zdroj:** World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

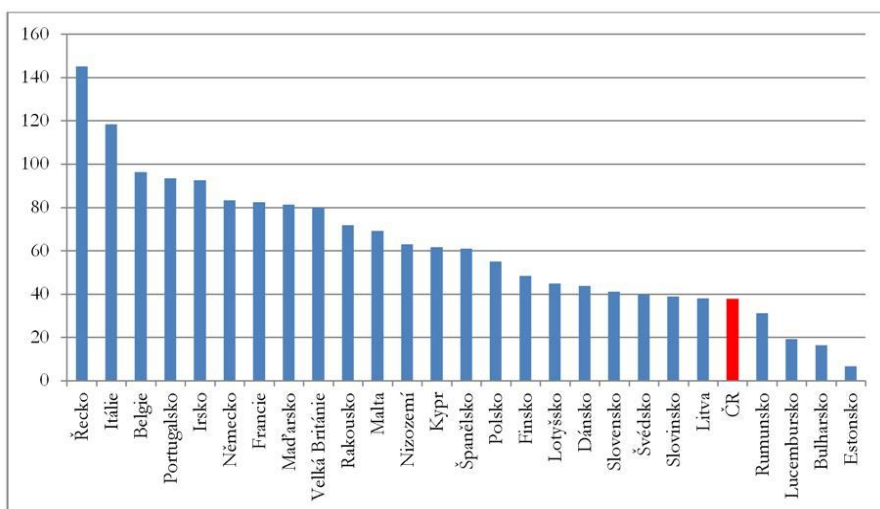
Kvalita veřejné správy a veřejných služeb je v České republice hluboko pod průměrem Evropské unie (1,31) i původní patnáctky (1,59). V porovnání postsocialistických států se Česká republika umístila v první polovině spolu s vedoucím Estonskem, Slovinskem a Slovenskem. Nejhorší efektivitu vykazuje veřejná správa v sousedním Polsku (nutno však poznamenat, že podobných hodnot dosáhly také Itálie a Řecko). Přes poměrně příznivé umístění je zřejmé, že se České republice stále ještě nepodařilo překlenout institucionální rozdíly v této oblasti.<sup>147</sup>

<sup>147</sup>*Efektivita VS.* [online], Praha: Ministerstvo vnitra. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.

## IX. příloha – Vládní dluh<sup>148</sup>

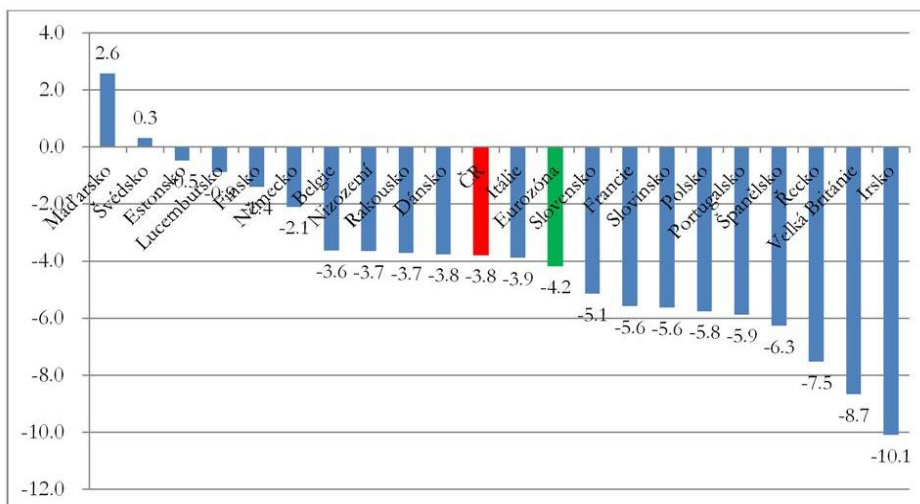
### Tabulková a grafická příloha

Graf č. 1 – Hrubý vládní dluh zemí EU, stav ke konci roku 2010. V % HDP.



Zdroj: Eurostat

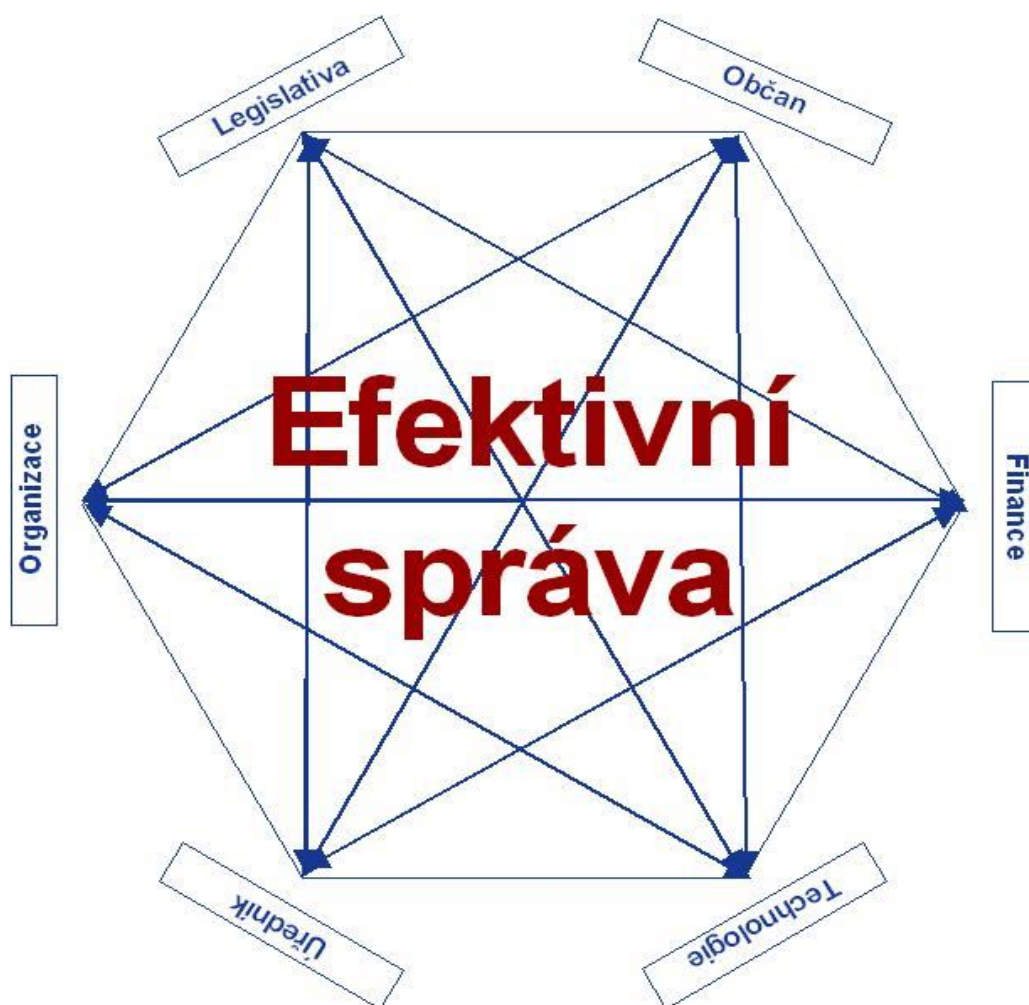
Graf č. 2 – Aktuální nesoulad mezi příjmy a výdaji vládních financí. V % HDP



Zdroj: OECD Economic Outlook 89, June 2011

<sup>148</sup>SEMERÁK, V., ŠVEJNAR, J. *Evropská krize: Špatná a ještě horší řešení*. [online], Praha : IDEA, 2011. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <[http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka\\_studie\\_2011\\_08.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2011_08.pdf)>.

## X. příloha - Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015



Globální cíl na rok 2015 je prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.<sup>149</sup>

<sup>149</sup>*Efektivita VS.* [online], Praha: Ministerstvo vnitra. [cit. 21. března 2012]. Dostupný z WWW: <<http://mvr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.