



Ekonomická
fakulta
Faculty
of Economics

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Veřejná správa

Vysokoškolská učebnice

2. aktualizované vydání

Jaroslav Čmejrek
Jan Čopík (13. kapitola)

Recenzenti:

doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Vysoká škola evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích
Katedra společenských věd

doc. PhDr. Zdeněk Pátek, CSc.

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta, Katedra humanitních věd

Autoři děkují Ekonomické fakultě Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích
za spolupráci a možnost publikace.

Technická podpora a grafické zpracování Bc. Josef Maxa.

© Jaroslav Čmejrek, Jan Čopík, 2022

ISBN 978-80-7394-954-9

Obsah

Úvodem	5
1 Základní pojmy a definice	7
2 Historický vývoj veřejné správy	11
3 Moderní stát a správní věda	17
4 Vývoj správy v českých zemích od roku 1848	22
5 Politická transformace a reforma veřejné správy v ČR po roce 1989	25
5.1 Reforma a modernizace ústřední státní správy	25
5.2 Reforma územní veřejné správy	27
5.2.1 První fáze reformy územní veřejné správy	28
5.2.2 Druhá fáze reformy územní veřejné správy.....	28
5.3 Reforma kvality veřejné správy.....	29
6 Veřejná správa a dělba moci	33
6.1 Moc zákonodárná.....	33
6.2 Moc výkonná	35
6.3 Soudní moc	36
6.4 Nezávislé orgány	37
7 Ústřední státní správa	38
7.1 Ministerstva.....	38
7.2 Ústřední úřady státní správy.....	42
7.3 Horizontální koordinace v ústřední státní správě	43
7.4 Státní služba	44
8 Územní veřejná správa	60
8.1 Obecní zřízení	60
8.1.1 Orgány obce	65
8.1.2 Orgány zastupitelstva obce a rady obce	72
8.1.3 Dozor a kontrola	74
8.1.4 Statutární města.....	77

8.2	Krajské zřízení.....	78
8.2.1	Orgány kraje	82
8.2.2	Orgány zastupitelstva a rady.....	90
8.2.3	Dozor a kontrola	91
8.3	Úředníci územních samosprávných celků a jejich vzdělávání.....	91
9	Veřejná správa a regionální rozvoj	95
10	Veřejná správa a občanská společnost	103
11	Mezinárodní spolupráce ČR ve veřejné správě	106
12	Místní a regionální společenství v evropském správním prostoru	109
13	Financování územní veřejné správy	112
13.1	Fiskální federalismus	112
13.2	Příjmy a výdaje územních samospráv	115
13.3	Finanční autonomie evropských municipalit.....	120
13.4	Tradice financování územní veřejné správy v českých zemích.....	121
13.5	Financování územní veřejné správy v ČR	123
	Závěrem	138
	Literatura	139

Úvodem

Veřejná správa v ČR je od zásadní politické změny na přelomu 80. a 90. let neustále v pohybu, a dlouhou dobu střídala různé provizorní podoby. Musela se vyrovnávat s potížemi doprovázejícími obnovení demokracie na všech stupních politické vertikály, s přechodem k tržní ekonomice, se změnami územního správního uspořádání a členění státu, se zrušením krajských a okresních národních výborů, s rozpadem československé federace, s drobením obcí. Potýkala se i se setrvačností v myšlení lidí, kteří byli dlouhá léta formováni systémem centrálního direktivního řízení. Rozhodovací mechanismy na místní i regionální úrovni trpěly neúplnou územní hierarchií státní správy a samosprávy, nejasnými kompetenčními vztahy mezi jednotlivými institucemi a subjekty v rozhodovacím procesu. Dlouhou dobu panovaly nejasnosti ohledně vyšších územních samosprávných celků. Otázka, zda ČR přejde k zemskému či krajskému zřízení, byla otevřená řadu let a pozdržela jak reformu územní veřejné správy, tak přistoupení ČR k některým mezinárodním úmluvám, např. k Evropské chartě místní samosprávy. Veřejná správa ČR musela také dostát nárokům evropského integračního procesu. Příprava ČR na vstup do EU znamenala mimo jiné decentralizovat veřejnou správu, posílit její kontrolní a koordinační mechanismy, vytvořit podmínky pro široké uplatnění principu subsidiarity a dalších principů spojených s regionálním rozvojem a s politikou hospodářské a sociální soudržnosti EU.

Učebnice veřejné správy je určena především studentům Ekonomické fakulty Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích a Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze. Je vhodná pro bakalářské a magisterské studijní obory v prezenční i kombinované formě studia, včetně kurzů celoživotního vzdělávání. Učebnici mohou využít i studenti, kteří se připravují na státní závěrečné zkoušky.

Jaroslav Čmejrek, Jan Čopík

1 Základní pojmy a definice

Veřejná správa. Do definice veřejné správy se obvykle promítají dva přístupy k tomuto pojmu. Jeden přístup akcentuje institucionální hledisko, veřejnou správu chápe jako souhrn institucí, které vykonávají správní činnost ve veřejném zájmu. Druhý přístup akcentuje veřejnou správu jako správní činnost. Spočívá zejména ve vydávání správních aktů, spravování, službě, dozoru. Jde o záměrnou činnost vykonávanou ve veřejném zájmu. S tímto dvojím přístupem se setkáme i při definici úřadu. Institucionální hledisko chápe úřad jako instituci, jíž je zákonem přikázána určitá správní činnost ve veřejném zájmu. Funkcionální hledisko naopak akcentuje správní činnost, agendu, která je pak přikázána příslušné instituci. Důležitý je zde opět dominující veřejný zájem, jímž se veřejná správa odlišuje od správy soukromé, která působí v soukromém zájmu. Veřejná správa je ve srovnání se soukromou správou více spoutána právním řádem, její výkon je více regulován a dozorován.

Podobnou povahu má i rozlišení veřejné správy v materiálním a formálním smyslu. Dle Pomahače a Vidlákové (2002) veřejná správa v materiálním smyslu označuje souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb. Veřejná správa ve formálním smyslu je „činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buď správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy“ (Pomahač, Vidláková 2002: 63). Formální hledisko tedy akcentuje funkční rozdělení veřejné správy.

Důležité také je, co vše zahrnujeme pod pojem veřejná správa. V širokém pojetí může být veřejná správa chápána jako součást celkového uspořádání státu a společnosti, takže zahrnuje orgány, vztahy a činnosti moci zákonodárné (parlament), výkonné (prezident, vláda a správní úřady) a soudní (soudy). V užším pojetí je veřejná správa chápána jako správní činnost, kterou vykonávají zmocněné subjekty na základě zákona v rozsahu přikázané pravomoci a působnosti. Správní činnost může být realizována jen exekutivou vlády, státními a pověřenými nestátními orgány. Správní vědy se soustřeďují především na užší pojetí veřejné správy. S ním je spojeno i důležité rozlišení veřejné správy a moci, na něž se zaměřuje „negativní“ definice veřejné správy. Dle Matese a Matuly (1999) představuje veřejná správa souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou. Jinými slovy řečeno, je to činnost státu nebo jiného subjektu veřejné moci, která není vykonávána orgány moci zákonodárné, soudní či vládní.

Sociologický a ekonomický pohled zdůrazňuje ještě další aspekty veřejné správy. Podle J. Vlášila (2002) lze veřejnou správu chápat jako záměrnou regulaci celospolečensky významných aktivit. Projevem administrativních opatření je jednak správní moc a hierarchie autority, jednak sociální kontrola. Správu lze ze sociologického hlediska chápat i jako projev moci sloužící k zajištění distribuce nedostatkových zdrojů. Veřejná správa je pokládána za souhrn procesů řízených, regulovaných a zabezpečovaných státem a jeho institucemi zaměřenými na správu a řízení veřejných záležitostí. Tyto instituce jednají ve veřejném zájmu. Z ekonomického hlediska se důraz klade na veřejný sektor. Ten je pokládán za část národní ekonomiky, v níž se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby. Je financován z veřejných rozpočtů, řízen a spravován veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole (Přenosil – Volek 2005).

Mezi subjekty veřejné správy zahrnujeme především stát (státní orgány), územní samosprávné celky (orgány obcí a krajů) a ještě jiné subjekty, k nimž patří např. zájmová samospráva. Instituce můžeme – v duchu užšího pojetí veřejné správy – rozdělit na ty, které ovlivňují výkon veřejné správy, i když veřejnou správou v úzkém slova smyslu nejsou, a ty, které veřejnou správu přímo vykonávají. Mezi instituce ovlivňující výkon veřejné správy patří parlament, vláda, Ústavní soud, Nejvyšší správní soud, obecné soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, ombudsman. K institucím, jež přímo vykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu, řadíme ministerstva a ostatní ústřední správní úřady, dále územní správní úřady (např. finanční úřady), veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory (policie, hasičský záchranný sbor), orgány obcí a krajů a další orgány působící ve veřejném zájmu, např. profesní komory, vysoké školy, veřejnoprávní média apod.

Z hlediska územního členění veřejné správy rozlišujeme ústřední správu a územní veřejnou správu, která se dále člení na různé úrovně – krajskou, okresní, obecní. Vedle toho vznikají i jiné úrovně, např. správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem či obcí s rozšířenou působností. V souvislosti se správními reformami se může územní členění veřejné správy dost podstatně měnit. Kupříkladu okresní správní úroveň, která v našich zemích existuje od poloviny 19. století, prošla od 90. let 20. století velkými změnami. Po zrušení okresních národních výborů byly nejprve jako přechodné opatření zřízeny okresní úřady, které pak byly v roce 2002 v souvislosti s reformou územní veřejné správy zrušeny, ovšem i nadále se na úrovni okresů ještě nějakou dobu vytyčovaly regiony se soustředěnou podporou státu. Později byly hospodářsky problémové regiony vytyčovány na úrovni správních obvodů obcí s rozšířenou působností, jež byly vytvořeny v druhé fázi reformy územní veřejné správy (působí od roku 2003). Jiný příklad představují regiony soudržnosti (NUTS 2), jež byly vytýčeny koncem 90. let a původně se na této úrovni pouze sbírala statistická data pro rozhodování v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU. Po vzniku samosprávných krajů se na úrovni regionů soudržnosti vytvářely rozhodovací orgány a úřady. Rozhodovací mechanismy na úrovni NUTS 2, jež se dvacet let opíraly o krajské samosprávy, se však neosvědčily a v roce 2021 byly zásadně změněny.

Vedle územního členění veřejné správy je důležité i postavení územní veřejné správy, ať již správy regionální či místní. Zásadní význam má uspořádání vztahů mezi státní správou a samosprávou. Ve světě se historicky vyvinuly dva základní modely – angloamerický a kontinentální. V kontinentálním modelu samospráva pouze doplňuje státní správu, která je centralizována a hierarchicky uspořádána tak, že působí na všech správních úrovních, včetně úrovně lokální. Oproti tomu v angloamerickém modelu státní správa nepůsobí na úrovni municipalit a místní samospráva má velmi silné postavení. Mnohé funkce, které v kontinentálním modelu patří ke státní správě a jsou obsazovány jmenováním, v angloamerickém modelu jsou volenými funkcemi. Platí to např. i o šéfech policie. Vedle těchto dvou základních modelů existuje také tzv. spojený model, v němž úkoly státní správy na lokální či regionální úrovni může vykonávat samospráva v přenesené působnosti. Spojený model byl v rámci reformy veřejné správy zaveden i v ČR.

Samosprávné územní celky, ať již regionální (u nás kraje) či lokální (obce), disponují některými základními znaky. Především jsou samostatné a jsou rovnoprávné se subjekty stejného řádu. Reprezentují skupinový zájem. Klíčový význam mají samosprávné orgány, jež jsou tvořeny zdola demokratickým procesem. Samosprávné územní celky dále musí mít vlastní ekonomickou základnu a jsou vázány právním řádem státu, který může zasáhnout jen v případě ochrany zákona. V Evropě představuje základní standard práva na samosprávu Evropská charta místní samosprávy, jež byla schválena na půdě rady Evropy v 80. letech 20. století a ČR k ní přistoupila koncem 90. let.

Ve vztahu k zákonu se postavení veřejné správy výrazně liší od postavení občana. Zatímco občan podle Ústavy ČR „může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (článek 2, odstavec 4), veřejná správa smí vykonávat pouze to, co jí je výslovně uloženo zákonem. „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ (Ústava ČR, čl. 2, odst. 3).

Důležitým aspektem je vztah mezi veřejnou správou a politikou. Podle tradiční představy jde o odlišné sféry, jež se řídí odlišnou logikou. Zatímco v politice dominují mocenské zájmy, správa by měla být nestranná a měla by se řídit věcnou logikou. Takto si postavení a úlohu veřejné správy představoval *Max Weber*. U správního aparátu zdůrazňuje profesionalitu, racionalitu a dostatečně autonomní a neutrální postavení mezi protikladnými silami a zájmy, takže může hájit veřejný zájem a udržovat rovnováhu mezi ekonomikou a politikou.

Vedle tradičního rozlišení politiky a správy se objevují i různě motivované kritické postoje, které toto rozlišení odmítají. Podle *K. Marxe* je správa spolu s politikou podřízena třídním zájmům – ve správě i v politice jde shodně o třídní nadvládu. *M. Foucault* se soustřeďuje na mocenské strategie, které podle něj prostupují nejen politikou a správou, ale každou společenskou strukturou, dokonce i takovou, která s politikou nijak úzce nespojuje. *H. Arendtová* zdůrazňuje skutečnost, že politika se stále více legitimizuje správou a její úlohou při získávání zdrojů, zajištění sociálních služeb, bezpečí apod. *Z. Bauman* poukazuje na mizející veřejný prostor v moderních společnostech a na omezování možností politiky, která se stává spíše zábavním

představením, zatímco rozhodování se redukuje na správu a „apolitické“ tržní mechanismy. Podobné přístupy nalezneme i u *U. Becka*, jenž zdůrazňuje rostoucí moc expertů (někdy spojených s producenty a obchodníky) na úkor politiků.

Diskuse o vývojových tendencích v politice a veřejné správě se projevuje významným terminologickým posunem. Tradiční pojem vládnutí – *government*, který se vztahuje k demokraticky voleným orgánům, od nichž se odvíjí správa ve veřejném zájmu, bývá stále více nahrazován novým pojmem – *governance*. Vládnutí ve smyslu *governance* má podstatně širší záběr. Odráží se v něm složitost moderní společnosti, stále širší uplatnění plurality a paralelních zdrojů autority. Do rozhodovacích procesů v rámci *governance* vstupují vedle demokraticky volených orgánů i další aktéři – občané a občanská sdružení, neziskové organizace, podnikatelé apod. (Bekkers et al. 2007). Spolu s horizontálně rozšířeným chápáním pojmu vládnutí dochází i k rozšíření tohoto pojmu ve vertikálním smyslu jako *víceúrovňové vládnutí*. Do tohoto pojmu se promítají procesy globalizace a evropské integrace. Vládní úroveň tradičního centralizovaného státu je doplňována o úroveň supranacionální a subnacionální.

2 Historický vývoj veřejné správy

Státní či veřejná správa přirozeně vznikala spolu se zrodem státu. Je zde i úzká souvislost se vznikem zemědělství, které připoutalo lidská společenství k určitým územím, vedlo v nich k sociální diferenciaci, vyvolalo potřebu právního řádu a vytvořilo podmínky pro vznik správních struktur. Určité prvky správní činnosti a právního řádu se nepochybně uplatňovaly již v předagrární a předstátní epoše vývoje lidstva. Staré lidské tlupy a kmeny se ve svém životě řídily četnými pravidly a zvyklostmi, kupříkladu sňatkovými či loveckými. *Sloterdijk* tato pravidla z předstátní éry nazývá *paleopolitikou*. Teprve s rozšířením zemědělství se však vytvořily podmínky pro vznik státu jako stálé specializované instituce spravující společnost a vynucující pořádek (*Sloterdijk* 1997).

Lidé se před vznikem státu a jeho správního systému organizovali podle pokrevního příbuzenství. Seskupovali se do rodů a kmenů, případně do kmenových svazů. Pod ochranou určitého rodu či kmene se nacházeli jen jeho příslušníci a pouze na ně se vztahovala pravidla dané skupiny. Nezapomínejme také, že před vznikem státu lidé obvykle nezůstávali na jednom místě, lidské skupiny a kmeny migrovaly. Pro uspořádání společenských vztahů před vznikem státu byl tudíž charakteristický *princip personality*, který spočíval ve spojení pravidel s příbuzenskými vztahy, tedy s určitým rodem či kmenem, nikoli přímo s územím. Na jednom území tak podle tohoto principu mohly platit různé právní normy pro různé skupiny lidí.

Se vznikem státu se postupně začal uplatňovat *princip teritoriality* – územní organizace obyvatelstva, dělení obyvatelstva podle území, nikoli podle pokrevního příbuzenství. Oba principy se po vzniku státu ještě určitou dobu prolínaly a střet mezi nimi byl obsahem vnitropolitických zápasů v počátcích starověkých států. Kupříkladu Drakónovy, Solónovy a zejména Kleisthenovy správní reformy v Aténách 7. a 6. století př. n. l. znamenaly posilování principu teritoriality oproti původně dominujícímu principu personality. Princip personality byl dlouhodobě neudržitelný, neboť představoval překážku rozvoje obchodních vztahů. Přestože některé pozůstatky principu personality přežívaly i v pozdějších dobách (např. případy krevní msty či vznik mafiánských struktur), specifickým znakem státu se stal princip teritoriality, který znamená, že státní moc a právní řád určitého státu se vztahují na všechny, kdo pobývají na jeho území.

První státní útvary vznikaly od počátku starověku v oblastech podél řek jako Nil, Jordán, Eufrat, Tigris apod. Pravidelné záplavy v těchto oblastech na jedné straně přinášely úrodnou půdu a zvyšovaly tak produktivitu zemědělství, což bylo podmínkou prohlubování dělby práce a sociální diferenciaci, na straně druhé zde

vznikala nutnost stavby rozsáhlých zavodňovacích a odvodňovacích kanálů. Po záplavách bylo také třeba vždy znovu vyměřovat a vymezovat zemědělské pozemky. To vše vedlo k vytváření organizačních a správních struktur a ke vzniku centralizovaných státních organizací, prvních států v lidských dějinách. Zemědělská půda v oblastech velkých řek byla zpravidla v občinovém či státním vlastnictví, rozhodující význam měla chrámová a palácová hospodářství. To zásadně ovlivňovalo charakter správního systému. Vzhledem k tomu, že zemědělská půda nebyla rozdělena mezi svobodné vlastníky, nemohla se ve starověkých říších vytvořit vrstva občanů, kteří by se podíleli na politickém rozhodování. Mechanismus královské administrativy, spočívající na rozhodovací pravomoci velmožů, královských úředníků a kněží, ovládal nejen masu otroků, ale i tu část obyvatelstva, která byla formálně svobodná. Správní systém tak získal patrimoniální, vrchnostenský charakter.

Odlišná situace se vytvářela v městských státech starověkého Řecka, v nichž se široce rozvinulo soukromé vlastnictví půdy, a svobodní vlastníci půdy, resp. hlavy rodů, mezi něž byla půda obce rozdělena, se stali občany. V řecké *polis* tak mohl vzniknout systém nebyrokratické veřejné správy založený na kolektivním rozhodování, politické participaci občanů a přidělování úřadů občanům losem. Charakteristickým rysem se stala přímá demokracie, jež se uskutečňovala prostřednictvím shromáždění občanů (ekklésia). Řecká *polis* představovala ve své době nejvyšší typ státu mezi starověkými agrárními společnostmi a současně i hlavní přínos starých Řeků pro rozvoj evropského práva a evropské státnosti. Nebylo nikterak náhodné, že nejvýznamnější starověké systematické teorie státu a politiky, zformulované Platónem a Aristotelem, spadají do poměrně krátkého období, v němž kulminoval a dozníval rozkvět řecké *polis*.

O občany – svobodné vlastníky půdy – se opíral i republikánský Řím, jenž se od řeckých měst lišil obsazováním úřadů nikoli na základě losu, ale volby. V Římě poprvé došlo ke spojení práva a veřejné správy, která běžně používala při svém výkonu právní konzultace. Právníci získali vliv na definování podoby správy a na vymezení pravomocí magistratur. Správní systém římské republiky byl původně určen ke správě města, ale musel se vyrovnat s přeměnou Říma v rozsáhlou říši. Spolu s tím se původně republikánské instituce transformovaly do císařského zřízení. To nebylo možné bez byrokratizace – vytvoření profesionálního úřednického aparátu. Za principátu, jak se označuje první fáze římského císařství, se formuje císařská kancelář a celá správní struktura impéria. V Římě lze najít počátky nomenklatury a kariérního řádu (*cursus honorum*). Na přelomu 1. a 2. století n. l. se správní systém v římské říši stabilizoval. Byl již koncipován jako veřejná služba společnosti a vyznačoval se řadou prvků užívaných i v moderní době. Vedle ústřední císařské správy se rozvíjela i správa v římských provinciích, která tato území sice podřizovala zájmům říše, ale dokázala v nich využívat i vlivu místních elit, jimž – po jejich latinizaci – umožňovala udržet si vliv (princip subsidiarity). Postupem času se však v římské říši začal projevovat hospodářský, sociální i politický rozklad. Říše musela stále častěji čelit nájezdům okolních kmenů. Pod rostoucím tlakem docházelo k propojování vojenské a civilní správy, nastával úpadek práva a růst korupce.

Od počátku starověku bylo pro vznikající státy charakteristické nejen zemědělství, ale i používání písma a vznik specializovaného společenského stavu spojeného s rozvojem psané řeči. Proto se někdy o starověkém a středověkém státu hovoří jako o státu agro-gramotném (Gellner 1993). V takovém státě byli nositelé politické moci a správy vybaveni mnohými výsadami a sociálně byli odděleni od přímých zemědělských výrobců. V křesťanském středověku našel tento způsob organizace společnosti svůj výraz v učení o trojím lidu. Šlechta a celá škála světské moci měla zajišťovat ochranu společnosti, církevní hierarchie obstarávala duchovní spásu a ohromná masa rolníků a dalších poddaných měla za úkol celou společnost uživit a hmotně zaopatřit. Politická moc a správa byla úzce spojena s vlastnictvím půdy. Jednotlivé agrární společnosti se od sebe lišily nejvýrazněji právě způsobem rozdělení půdy. Pro západní křesťanství byl obecně charakteristický rozvoj lenního systému, v němž panovník půdu přiděloval jako léno (lat. feudum – feudalismus). Členové panovnickovy družiny původně přijímali od panovníka léno pouze pro svou osobu a pouze "do vůle" panujícího knížete. Když si leníci později vymohli dědičnou držbu lén, zrodila se feudální aristokracie, která většinou vytlačila starou rodovou šlechtu.

Středověká správa představovala propletenec veřejných a soukromých vztahů. Knížecí či královský dvůr byl nejen správním centrem země, ale i domácností panovníka. Podobně i sídlo leníka bylo jak jeho domácností, tak i centrem patrimonialní správy. Úřady měly prebendální charakter, což znamenalo, že správci plynul zisk ze spravovaných. Mísil se veřejný a soukromý majetek. Správa středověkých evropských státních útvarů se opírala o tzv. panské právo (bannus), jež v sobě integrovalo veřejné pravomoci a moc hospodářskou, vojenskou i soudní. Panským právem disponovala nejen královská vláda, ale rovněž šlechta, a mnohdy dokonce i církevní instituce a města. Správní systémy evropských středověkých států byly silně ovlivněny existencí panského společenství, jež spočívalo v řetězu závislostí mezi držiteli moci. Leník byl závislý na lenním pánovi, který ale byl rovněž v lenním vztahu k někomu mocnějšímu.

Rozvoj feudálních vztahů a odpovídajícího správního systému probíhal s určitými obměnami ve všech zemích západního křesťanství a můžeme jej sledovat i v českých zemích. Území státu bylo ve vlastnictví knížete a jeho správa se opírala o soustavu hradišť a lenní systém. Postupně docházelo ke zcizování lén a správních i dvorských úřadů, vznikaly klasické feudální svazky. Na našem území tento stav odrážejí Statuta Konráda II. Oty z roku 1189, která byla první přemyslovskou kodifikací feudálního práva. Statuta zaručovala nižším feudálům dědičnou držbu jejich lén. Tzv. volná léna, tedy léna "do vůle" knížete, se změnila ve „zpupné“ (tedy svobodné) statky, což umožnilo vznik šlechty a šlechtických panství. Právní pozůstatek původního stavu, kdy byla léna udělována jen "do vůle" knížete, představovala *odúmrtí*. Léno bylo sice již dědičné, ale v případě vymření šlechtického rodu půda připadla zpět panovníkovi, který ji pak přidělil jinému rodu. Princip odúmrti zanikl až v pozdním středověku, v českém království to bylo roku 1492, kdy se práva odúmrti vzdal král Vladislav Jagelonský.

K významným změnám v českých zemích došlo v 13. stol. v souvislosti s kolonizační vnitrozemí. Do českých zemí, které byly v té době jen řídko osídlené, přicházeli kolonisté z Porýní a dalších západoevropských oblastí. Nešlo o živelný proces; bylo to cílené zakládání osad a měst, jež v českých zemích položilo základy dnešní relativně husté sídelní struktury. Zakládání nových sídel připravovali v dohodě s panovníkem či jinou vrchností tzv. lokátoři. Byli to doboví podnikatelé, jejichž úkolem bylo najít vhodné místo k založení nového sídla, získat zájemce o usazení v novém místě a s vrchností vyjednat podmínky. Kolonisté přicházející do českých zemí měli lepší právní postavení, než bylo v té době běžné. Ve středověku půda, kterou poddaní užívali, patřila vrchnosti a poddaní museli vrchnosti za užívání půdy platit v naturáliích či penězích. Vrchnost mohla poddané kdykoli vyhnat. Právní postavení nových osadníků bylo založeno na tzv. emfyteuzi, dědičném pronájmu půdy. Kolonista se sice nestal vlastníkem půdy, ale po zaplacení určitého poplatku (tzv. podací), získal právo dědičně využívat vyměřenou a přidělenou půdu, z níž až na výjimečné případy nemohl být vyhnán.

Velmi složitý obraz ze správního hlediska poskytovala středověká města, která se rozrůstala a postupně získávala různá privilegia, např. právo pořádat trhy, právo mílové, hrdelní, právo obehnat město hradbami apod. Největší výsady měla královská města. Na rozdíl od poddanských měst byla svobodná a disponovala samosprávou. Samospráva ovšem neměla pravomoc nad všemi, kdo v královském městě žili. Duchovní, mniši, univerzitní mistři a studenti podléhali kanonickému právu, šlechtici podléhali královské moci. Zvláštní pravidla platila pro židovské obyvatelstvo, které žilo v uzavřených ghettech.

Feudální správní systém, svázaný řetězem závislostí v rámci panského společenství, byl značně rigidní a nedokázal držet krok s vývojem potřeb společnosti. Proto se koncem středověku začaly objevovat postoje předjímající zrod moderního státu. Typickým představitelem nového chápání státní moci a správy byl Marsilius z Padovy (asi 1275–1343), který hlásal, že nositelem moci je lid, který se může vzbouřit proti panovníkovi, jenž porušuje právo. Marsilius z Padovy rovněž anticipoval novověkou koncepci oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, tedy opak toho, co představoval bannus. K zakladatelům moderního pojetí státu patří také Niccoló Machiavelli (1469–1527), vysoký úředník a diplomat florentské republiky, který pravděpodobně zavedl i samo slovo *stát* jako zobecňující pojem pro všechny druhy veřejné moci. Stát pokládal za organickou strukturu ovládanou vlastními vývojovými zákonitostmi. Ospravedlnění státní moci spatřoval v její úspěšnosti a v užitku, který přináší. V období renesance, na přelomu mezi středověkem a novověkem, se rozvíjí zájem o stát, vznikají základy vědy o státu. Široce se rozvíjí komparatistika, později i geografický determinismus. Zájem o uspořádání státu a jeho správy se projevuje rovněž oblibou cestopisů a utopie jako literárního žánru.

Prvními kroky k modernímu státu byly centralizační snahy, které ve Francii začaly již na počátku 14. století za Filipa IV. Sličného. Ve stejné době začal centralizační kroky – ostatně pod silným francouzským vlivem – podnikat i papežský stát. Zvláště důležité bylo posilování římského práva a vytváření efektivního daňového

systemu. Z koncepce suverenity panovníka se rodila představa o absolutní monarchii, která se šířila evropským kontinentem. Hluboké změny, jimiž stát procházel v přelomovém období mezi 15. a 18. stoletím, spočívaly především v centralizaci politické a vojenské moci, v zefektivnění daňového systému a v nahrazování zastaralých feudálních správních struktur moderním úřednickým aparátem. Podstatná změna nastala v pohledu na stát, jehož povaha se změnila natolik, že někteří autoři dokonce vztahují pojem *stát* pouze k modernímu státu, tedy k typu politického společenství, jež se v Evropě vyvinulo v období přechodu mezi středověkem a novověkem, mezi agrární a industriální společnostmi.

Základní posun v chápání státu byl spojen s pojmem *svrchovanosti*. Na rozdíl od starověkých a středověkých státních útvarů se novověký stát stává svrchovaným, sebeurčujícím politickým společenstvím, jež je nadáno neohrazenou a nedělitelnou mocí tvořit obecné zákony a rozhodovat v extrémních situacích. Spolu s tím se šíří další nové myšlenky, především idea přirozeného práva a teorie společenské smlouvy. Stát se definuje jako institucionální reprezentace vůle lidu a časem se mění ve stát národní. Moderní národní stát je současně státem teritoriálním. Je neodmyslitelně spojen s určitým, jasně vymezeným územím, jež se snaží zabezpečit, případně rozšířit. Vleklé spory, které naplnily evropské novověké dějiny, byly především územními spory. Smysl politiky je spatřován v teritoriálních ziscích, a to nejen v Evropě, ale i v rozsáhlých mimoevropských oblastech, v nichž si nejsilnější evropské národní státy budují základy koloniálních říší. Z pochopení souvislosti mezi teritoriem a politickou mocí se zrodil geografický determinismus, který se od počátku novověku zabýval vlivem geografických a přírodních podmínek na stát a jeho politiku. Jean Bodin si již v 16. století všiml významu velikosti státu, jeho geografické polohy, podoby hranic, krajiny, podnebí, kvality půdy a jiných faktorů. Po něm tak činila řada dalších autorů, mezi nimi v 18. století i Ch. Montesquieu, který navíc položil základy ke koncepci právního státu. Teritoriální národní stát tak získal další rozměr.

Z hlediska vývoje správy bylo rozhodující, že zastaralé feudální správní struktury byly od počátku novověku postupně nahrazovány novým administrativním aparátem. Proto se o moderním státu hovoří také jako o státu administrativním. Historickým prototypem moderního administrativního státu se stala francouzská absolutní monarchie, která se vyznačovala centralismem, byrokratizací a regulací hospodářské politiky (merkantilismus). Základem státní správy se stali intendanti, kteří dohlíželi na soudnictví, policii, finanční a daňovou správu, školství, veřejné práce, na správu měst apod.

Anglická monarchie se v první polovině 17. století snažila následovat francouzského příkladu, avšak pokus Karla I. o získání absolutní moci skončil konfliktem s parlamentem, v němž byl král poražen; svržený král byl popraven a Anglie se dokonce na čas stala republikou. Z bojů, jež provázely obnovení anglické monarchie v druhé polovině 17. století, postupně vzešel model konstituční monarchie. V něm byla moc rozdělena mezi krále a parlament; svrchovanost nadále nereprezentoval samostatně ani král, ani parlament, ale „král v parlamentu“. Konstituční monarchie se od monarchie absolutistické liší dělbou moci, a také postavením samosprávy a

volenými správními i soudními funkcemi. Ovšem i v konstituční monarchii probíhala centralizace, zejména centralizace teritoriální. V roce 1707 se Anglie a Skotsko spojily do společného státu – Velké Británie.

Na evropském kontinentu se šířil zejména francouzský model administrativního státu, založený na absolutistické monarchii, potlačení stavovských pravomocí, centralizaci a racionalizaci správy, Touto cestou se vydalo i Prusko, které jako království vzniklo až na počátku 18. století. Prusko se v mnoha ohledech inspirovalo Francií a samo se rychle stalo vzorem přesně fungující byrokratické mašinérie, jež časem začala přerůstat v policejní stát. Z Pruska se proces absolutistických reforem státní správy přenesl na habsburskou monarchii, přičemž přímým podnětem tereziánských a josefínských reforem v 18. století byly porážky, jež monarchii uštedřilo právě Prusko ve válkách o Slezsko.

Marie Terezie se státní reformou z roku 1749 snažila přetvořit vnitřně různorodou habsburskou monarchii v unitární absolutistický stát. Státní správa byla na základě této reformy rozčleněna do čtyř stupňů. Na vrcholu hierarchické pyramidy byl sám panovník, který byl pokládán za nejvyššího úředníka státu. Úřady přímo podřízené panovníkovi tvořily tzv. vysokou správu a spolu s panovníkem vykonávaly také moc zákonodárnou a do jisté míry i soudní. Zemské úřady představovaly střední správu, krajské a městské správní úřady tvořily nízkou správu. Patrimoniální (vrchnostenská) správa, která od středověku představovala základní úroveň správního systému, zůstávala v rukou vrchností (zrušena byla až po revoluci v roce 1848; nahradilo ji obecní zřízení a vytvoření okresů). K reformě státní správy v polovině 18. století patřilo i vybudování učilišť pro přípravu státních a policejních úředníků. Tato učiliště byla zřízena ve Vídni, Praze, Innsbrucku a Klagenfurtu. Později – za Josefa II. – byla uskutečněna ještě reforma městské správy. Centralizační snahy habsburské říše ovšem měly jen omezený účinek, protože narážely na odpor uherské části říše.

Vývoj administrativního státu vyvrcholil v 19. století pod vlivem francouzské revoluce, liberálních idejí a širokých národních hnutí. Konstitucionalismus, jenž na evropském kontinentě usiloval o omezení absolutní moci a odstranění feudálních privilegií, vyústil v koncept liberálního státu, který se rychle stával dominující představou ideálního uspořádání společnosti a státu. Liberální stát byl založen na tezi o rovnosti lidí a na teorii společenské smlouvy a byl chápán jako instituce, která zajišťuje určité služby pro obyvatelstvo. Jeho neodmyslitelným znakem se stala ústavnost, přičemž za konstituujícího činitele byl pokládán lid. Ústava určuje dělbu moci a garantuje základní lidská práva a svobody. Tento stát je současně právním státem, což znamená, že právo je klíčovým nástrojem organizace společnosti, moc je vázána právem a uplatňuje se jen na základě zákona a v jeho mezích. Moc se vytváří a uskutečňuje demokratickým způsobem a v demokratickém prostředí. V dalším vývoji se koncept právního státu rozšiřuje o sociální dimenzi a vzniká sociální stát, který vedle základních lidských práv a svobod poskytuje i sociální jistoty.

3 Moderní stát a správní věda

Zrod moderního státu, který je státem suverénním, teritoriálním a posléze i národním, znamenal podstatně větší nároky na jeho správu. Ve vestfálském systému mezinárodních vztahů, jemuž se tak říká podle míru, který v roce 1648 ukončil třicetiletou válku, se suverénní stát stává univerzálním aktérem mezinárodních vztahů. To je značný rozdíl oproti širokému spektru typů aktérů, kteří se na mezinárodní scéně uplatňovali ve středověku (panovníci, šlechta, církevní instituce, města). Moderní suverénní stát se na jedné straně stává zdrojem legitimacy mezinárodního systému, na straně druhé ale musí neustále bojovat nejen o území, ale i o mezinárodní uznání a postavení. Proto potřebuje stálou armádu, dobře organizovanou státní správu, efektivní daňovou soustavu, diplomatickou službu. Musí mít schopnost mobilizovat zdroje.

V 17. století těmto požadavkům odpovídala teorie merkantilismu, která formulovala principy hospodářské a obchodní politiky státu s cílem dosáhnout zvýšení jeho příjmů a aktivní obchodní bilance. Merkantilisté (k nejznámějším z nich patřil Colbert ve Francii za panování Ludvíka XIV.) věnovali velkou pozornost formování státní správy, sjednocení legislativy, organizaci armády a v neposlední řadě výběru daní. V 18. století, v období osvícenského absolutismu, se rozvíjela kameralistika, jež se zaměřila na metody racionální správy státu. V kameralistických školách, včetně těch, jež v habsburské monarchii vznikly za vlády Marie Terezie, se připravovali vysocí státní a policejní úředníci. V 19. století se ve správní vědě dostalo do popředí správní právo a jeho aplikace v praxi. Správní věda byla založena na analýze právních norem a jejich interpretaci. Postupně se správní věda osamostatňuje a získává interdisciplinární charakter – zahrnuje nejen právo, ale i sociologii, psychologii, teorii řízení a komunikace i další obory.

Moderní administrativní státy mezi sebou soupeřily na světových trzích a mnoha dalších kolbištích. V těchto střetnutích se rozhodujícím způsobem uplatňoval jejich ekonomický a vojenský potenciál, ale také další faktory, mimo jiné i výkonnost správního aparátu. Zlatou éru začala zažívat správní věda. Vývoj administrativního státu na počátku 20. století v teorii nejvýrazněji reflektoval německý sociolog *Max Weber*, který namísto tradiční orientace správní vědy na stát a právo soustředil hlavní pozornost na byrokracii. Weber především objasnil mechanismy legitimizace správní moci. Z tohoto hlediska rozlišoval mezi tradičním a racionálním panstvím (*Herrschaft*). Tradiční panství je charakteristické pro patrimoniální správu, která je založena na patriarchálním vztahu mezi vrchností a poddanými. Typickým znakem patrimoniální správy je prolínání soukromého a veřejného vlastnictví, prebendální charakter úřadů. Racionálnímu panství, které se rozvíjí

v moderním státě, odpovídá byrokratická správa. V ní materiální správní prostředky nejsou ve vlastnictví úředníků, úřední a soukromý majetek je důsledně oddělen, právě tak jako je oddělen úřad od bydliště úředníka. Jednoznačně je ohraničena i pracovní doba úředníka ve vztahu k jeho volnému času.

Weber ve svém nedokončeném díle *Wirtschaft und Gesellschaft* chápe byrokracii jako sílu, která zaujímá mezi protikladnými zájmy dostatečně autonomní a neutrální postavení, aby mohla hájit veřejný zájem. U byrokracie Weber zdůrazňuje profesionalitu a racionalitu. Racionální byrokratická organizace, jejímž hlavním úkolem je udržovat rovnováhu mezi ekonomikou a politikou, se podle Maxe Webera vyznačuje šesti základními znaky. Patří k nim (1) jasně vymezená hierarchie autority, (2) funkční specializace, (3) pravidla chování odpovídající postavení úředníka v byrokratickém systému, (4) procedurální rutina, (5) neosobní styl komunikace a (6) pravidla výběru úředníků. Tyto principy mají zajistit vedle racionality správních procesů i jejich neosobnost, spolehlivost a předvídatelnost. V rámci byrokratické správy se rozhoduje podle neosobních norem a pravidel věcného charakteru. Těmto pravidlům jsou podřízeni všichni. Úředníci musí být odborně vyškoleni, základem jejich specializovaného vědění je právě znalost pravidel. Dalším znakem je písemná dokumentace úředního jednání.

K analogickému pojetí dospěla Public Administration School v USA koncem 19. a počátkem 20. století, kdy do kritické fáze dospěl americký správní systém. Potýkal se s problémy, které byly do značné míry důsledkem prudkého hospodářského rozmachu po skončení občanské války a překotné kolonizace území s dosud nerozdělenou půdou. Svůj význam však mělo i tradičně silné postavení územní samosprávy v kombinaci s většinovým volebním systémem. Veřejná správa byla v amerických komunitách často vystavována politickým tlakům a výkyvům, úřady se obvykle po volbách dostávaly do přílišné závislosti na právě vítězné straně. Proto americká správní škola formulovala principy, jež měly pozici správních úřadů zpevnit. K hlavním z těchto principů patří jasné rozlišení rolí politiky a správy, dominance veřejného zájmu ve veřejné správě, písemná dokumentace správních činností, jasné předpisy, jež podepřou správu proti politickým tlakům, jasná hierarchie a funkční specializace úřadů a úředníků, oddělení veřejných a soukromých zdrojů, odpovědnost úředníků, veřejná správa chápáná jako poslání. Nelze přehlédnout, že tyto principy v mnoha ohledech korespondují s principy formulovanými Maxem Weberem.

Max Weber dlouhodobě ovlivnil sociologické myšlení i uvažování o státu, moci a správě. Jeho stěžejní význam spočíval nejen v tom, že mnozí autoři přejímali jeho názory, ale i v tom, že jiní se vůči němu vymezovali. Kupříkladu Robert Merton souhlasil s Weberovou charakteristikou byrokratického aparátu, ale výhrady měl k hodnocení jeho racionality a funkčnosti. Merton poukazoval na to, že úzkostlivé dodržování pravidel se může dostat do rozporu s cíli organizace. Procedurální rutina vede k ritualismu a dysfunkci byrokratického aparátu. Merton v této souvislosti dokonce použil termín „trénovaná neschopnost“.

Herbert Simon přišel s teorií omezené racionality. Je založena na přesvědčení, že lidé nedokáží uvažovat komplexně a mají jen omezenou schopnost představit si

budoucí vývoj a alternativy vlastního postupu se všemi důsledky. Při rozhodování nehledají optimální řešení problémů, ale spokojí se s prvními kroky, které vypadají uspokojivě. Nerozhodují se tedy komplexně, ale sekvenčně. Racionalitu rozhodování omezuje i prolínání a zaměňování faktických a hodnotových soudů.

Michel Crozier zpochybnil, že by neosobní pravidla, procedurální rutina a centralizace správních struktur dokázaly odbourat subjektivitu rozhodování. Poukázal také na to, že vyšší úředníci se dostávají do izolace, nemají dostatek informací z oblasti, kterou mají spravovat, a více než na správu svěřené agendy se soustředí na vnitřní problémy vlastní správní struktury. Byrokracie poskytuje úředníkovi relativní nezávislost a ochranu, současně jej však izoluje od reality. Až dvě třetiny úředníků jsou dle Croziéra zapotřebí k vytvoření „ochranné mezivrstvy“, která brání vyšším úředníkům získat zpětnou vazbu, poznat důsledky svých rozhodnutí. Crozier v této souvislosti mluví o „zablokované společnosti“.

V průběhu 20. století se začaly projevovat slabiny administrativního státu a moderního pojetí byrokracie. Velkým problémem se stávalo rozrůstání byrokratického aparátu, předmětem kritiky byla těžkopádnost správních procesů a rostoucí nákladnost veřejných služeb. Od 20. let 20. století se pod vlivem ekonomických teorií dostávala do centra pozornosti efektivita využívání veřejných zdrojů. Spolu s tím se začaly studovat rozhodovací mechanismy ve veřejné správě (*decision-making, policy-making*). V druhé polovině 20. století se veřejná správa stále více zkoumala odděleně od státu a jeho funkcí. Za rozhodující se začala pokládat komunikace a řídicí mechanismy (Niklas Luhmann).

Procesy globalizace, růst tzv. nové ekonomiky, nové nároky společnosti na poskytování veřejných služeb, to vše vyvolávalo rostoucí tlaky na stát a veřejnou správu. V odborných diskusích se začaly projevovat pozoruhodné terminologické posuny. Namísto tradičního pojmu *government*, který se vztahuje k demokraticky zvoleným orgánům a jejich činnosti ve veřejném zájmu, se začal používat pojem *governance*, jenž má širší záběr – vztahuje se k procesům a strukturám nejrůznějších aktérů ve veřejném, neziskovém, ale i soukromém sektoru. V takovém prostředí mají demokraticky volené orgány při naplňování veřejného zájmu samozřejmě obtížnější situaci, na druhé straně ale vzrůstá význam participace občanů na rozhodování a na správních procesech. Analogicky došlo i k terminologickému posunu od *public administration* k *public management*, v němž se odráží pronikání prvků řízení ze soukromého sektoru a podnikání do veřejné správy a do poskytování veřejných služeb.

V poslední čtvrtině 20. století se objevily nové přístupy k veřejné správě, které se souhrnně označují jako New Public Management (NPM). Spouštěcím impulzem těchto přístupů byly především důsledky ropné krize 70. let a finanční problémy, do nichž se dostala veřejná správa a v řadě zemí i sociální politika. Odpovědí na rostoucí problémy se stalo opouštění principů, jež formuloval Max Weber či Public Administration School. Rozlišování politiky a správy se pokládalo za zavádějící. Kritice byla vystavena centralizovaná struktura veřejné správy a představa o racionálně jejího fungování. Převládlo přesvědčení, že veřejné instituce mohou fungovat pouze na principu omezené racionality a že veřejnou správu lze nejlépe vykonávat

nikoli centralizovaným systémem, ale samostatně řízenými správními orgány. Cílem by nemělo být samoučelné dodržování procesních postupů, ale efektivní splnění úkolů. Reformy v duchu NPM směřovaly k redukci výdajů, decentralizaci a restrukturalizaci veřejné správy. Orientovány byly na výkon, efektivní využití zdrojů a zvýšení kvality veřejných služeb. Inspirace byla hledána v oblasti soukromé správy a podnikání. Efektivitu mělo zvýšit zejména konkurenční prostředí mezi veřejným a soukromým sektorem při poskytování služeb.

Důležitou součástí NPM se stalo měření kvality veřejné správy. Tržní přístup rovněž změnil pohled na občana, který se v nových podmínkách stával spíše klientem či spotřebitelem, jenž veřejné služby nakupuje. Pronikání manažérských prvků do veřejné správy je provázeno i vpouštěním soukromého kapitálu do veřejných služeb (tzv. PPP projekty). Není pochyb o tom, že tyto tendence umožňují řešit problémy s financováním veřejných služeb, překonat nedostatek veřejných zdrojů a zvýšit efektivitu jejich využívání. V případě Velké Británie, která začala otvírat veřejný sektor soukromému podnikání v 80. letech za vlády M. Thatcherové, se uváděla úspora až kolem 17 %. Na druhé straně se však objevují i problémy, jež vyplývají z rozdílné orientace veřejných a soukromých zájmů a také z odlišné průpravy úředníků a manažerů, z rozdílů v jejich mentalitě, preferencích i žebříčcích hodnot.

Šíření přístupů k veřejné správě v duchu NPM bylo v různých zemích značně odlišné. Někde probíhaly rozsáhlé reformy inspirované NPM, jinde se začaly používat pouze některé nástroje. Od 90. let 20. století pak sílily snahy korigovat manažerské přístupy ve veřejné správě. Pokusili se o to např. David Osborne a Ted Gaebler v díle *Reinventing Government* (1992). Principy, jež v knize formulovali, nesměřují k opuštění tržních či podnikatelských přístupů. Spíše se snaží jasně oddělit úlohu správy od podnikání. Správa by „měla řídit, nikoli veslovat“, problémy by měla řešit spíše povzbuzováním tržních sil než vytvářením vlastních programů, investovat by měla spíše do předcházení problémů než do řešení krizí. A především – tržně orientované vládnutí je třeba doplnit o úlohu občanských společenství a komunit.

V širokých diskusích se objevily i postoje, které šly s kritikou koncepcí NPM mnohem dál, až k revitalizaci weberovského pojetí státu a jeho správy. Předmětem diskuse se staly i otázky vyplývající ze vztahu mezi NPM a konceptem governance. Otvírá tento koncept možnosti dalšího rozvoje NPM, nebo je to náprava nedostatků NPM? Dalším diskutovaným tématem se stal dopad NPM a konceptu governance na demokracii. Jde o její dovršení nebo naopak ohrožení?

V souvislosti s těmito trendy se znovu začaly dostávat do popředí otázky legitimacy a autority, které v první čtvrtině 20. století nastolil v teorii Max Weber. Zatímco v období kulminace administrativního státu měly rozhodovací procesy a správní kompetence hierarchickou strukturu, od sklonku 20. století se v nich stále více uplatňuje pluralita a paralelní zdroje autority, hierarchické struktury jsou vytlačovány sítěmi aktérů. Současně se hledá protiváha ke globální ekonomice, a proto se rozvíjejí koncepty globálního vládnutí a správy (global governance and

administration). Objevuje se koncept intergovernmentalismu a teorie víceúrovňového vládnutí, která se mj. snaží odpovídat na podněty vycházející z evropského integračního procesu a politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

Reformy veřejné správy, které se v druhé polovině 20. století daly do pohybu ve vyspělých západoevropských státech i v zámoří (USA, Kanada, Japonsko, Austrálie, Nový Zéland), probíhaly ve znamení decentralizace, restrukturalizace a snahy zlepšit poskytování veřejných služeb. Jejich důležitým prvkem bylo zavádění moderních informačních a komunikačních technologií do veřejné správy. Reformy v postkomunistických zemích střední a východní Evropy, které začaly na počátku 90. let, měly podobné cíle, ale navíc byly spojeny s hlubokými společenskými změnami a se zásadní přeměnou politického systému. Úzce souvisely s přechodem k právnímu státu, pluralitní demokracii, svobodným volbám, dělbě moci a tržní ekonomice. Měly charakter strukturální přeměny dřívější centralizované státní správy v decentralizovanou veřejnou správu. Současně si kladly za úkol připravit veřejnou správu postkomunistických států na vstup do evropského správního prostoru.

4 Vývoj správy v českých zemích od roku 1848

V druhé polovině 19. století, po revoluci v roce 1848, prošla veřejná správa v českých zemích velkými změnami. Především byla zrušena patrimoniální správa a na úrovni obcí byla vytvořena samospráva. Státní správa byla centralizována a z hlediska územní administrativní hierarchie zahrnovala úroveň zemskou, krajskou a okresní, přičemž okresy byly zcela nově vytvořenou úrovní státní správy. Zpočátku šlo dokonce o dva typy okresů – politické a soudní.

Další významnou změnu přinesla prosincová ústava v roce 1867, která zrušila krajskou správní úroveň, takže v hierarchickém uspořádání byly nad lokální úrovní pouze okresy a země. Zemskou správní úroveň představoval místodržitel, místodržitelství a zemský sněm. Agenda se soustředovala na školství a dozor nad okresy. Okres reprezentoval jmenovaný hejtman. Okresní hejtmanství mělo na starosti evidenci obyvatelstva, péči o hranice, zajištění bezpečnosti a pořádku, správu živností a daní.

V čele obce či města byl jednak starosta, jednak obecní výbor, výkonným orgánem bylo obecní představenstvo. Působnost byla již tehdy rozdělena na samostatnou a přenesenou. Do samostatné působnosti patřila správa majetku obce, bezpečnost, péče o komunikace, chudinská péče, i mravnostní policie. Přenesenou působnost tvořila soudní, finanční a vojenská agenda.

Vznik československé republiky v roce 1918 nepřinesl bezprostřední změny v systému veřejné správy. Zákonem Národního výboru československého č. 11/1918 Sb., jímž byl zřízen samostatný československý stát, bylo současně recipováno právo i správa dosavadní monarchie. Tato tzv. recepční norma umožnila novému státu převzít dosavadní zemské a říšské zákony. Nejvyšším orgánem moci byl Národní výbor československý, který byl vytvořen již v červenci 1918 ze zástupců politických stran na základě výsledků posledních předválečných voleb do říšské rady (1911). Ústřední státní správu představovalo zprvu 12 nejvyšších orgánů státní správy. Později byly přejmenovávány na ministerstva a jejich počet byl zvýšen. 13. listopadu 1918 byla schválena Prozatímní ústava (Zákon č.37/1918 Sb.), Národní výbor byl přeměněn v Národní shromáždění. Dalšími kroky bylo zvolení T. G. Masaryka prezidentem republiky a vytvoření vlády. Zákonodárná moc zemských sněmů byla zrušena, obecní zřízení bylo novelizováno. Obecní orgány se nyní skládaly z obecního zastupitelstva, obecní rady, starosty a komisí.

V roce 1920 byla ústavní provizoria nahrazena Ústavní listinou Československé republiky, která v novém státě zakotvila dělbu moci a nahradila jednokomorové Národní shromáždění dvoukomorovým. Současně došlo i k pokusu reformovat

územní správu. Podle zákona č. 126/1920 Sb. měla být republika rozdělena na župy spravované župními úřady. Župy se měly skládat z okresů spravovaných okresními úřady. Župní úřady v čele s županem měly od zemských místodržitelství převzít hospodářskou, finanční i správní agendu, včetně správního soudnictví, vůči okresním úřadům měly vykonávat kontrolní činnost. Okresní úřady v čele s okresním náčelníkem měly převzít agendu okresních hejtmanství, včetně dozoru nad obcemi.

Tento záměr se nezdařil, zákon o zřízení župních a okresních úřadů nebyl – s výjimkou slovenských oblastí – realizován. Provizorně nadále působila zemská místodržitelství a okresní hejtmanství, ovšem pod názvem zemská, resp. okresní správa politická. Ke skutečné reformě územní veřejné správy došlo až v roce 1928 na základě zákona č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy. Republika byla rozdělena na země a okresy. Země – Česká, Moravsko-slezská, Slovenská, Podkarpatská – byly spravovány zemskými úřady v čele se zemskými prezidenty, které jmenoval prezident republiky. Zemský prezident předsedal zemskému zastupitelstvu, jež mělo šestileté funkční období. Do působnosti zemského zastupitelstva patřilo vedle hospodářské a právní agendy i správní soudnictví. Na okresní úrovni se rovněž zřizovala zastupitelstva s šestiletým funkčním obdobím. Okresní zastupitelstvo, jemuž předsedal okresní hejtman, volilo ze svého středu okresní výbor.

Velké změny ve správním systému přinesla okupace Československa nacistickým Německem. 15. března 1939 byl zřízen Protektorát Čechy a Morava, který byl pokládán za součást německé říše. Národní shromáždění bylo rozpuštěno. Výkonná moc byla svěřena do rukou říšského protektora (od roku 1943 státního ministra). Říšský protektor jmenoval ministry protektorátní vlády a mohl svými výnosy měnit protektorátní právo. Protektorátní správu představoval státní prezident a vláda, která po jisté době přestala fungovat jako kolegiální orgán. Ministerstva fakticky řídil protektor prostřednictvím dosazených německých generálních zástupců. Pod kontrolu německých okupačních orgánů se dostala i zemská politická správa a podobně tomu bylo rovněž v případě okresních úřadů. Likvidace obecní samosprávy začala již před vytvořením protektorátu. Zastupitelstva byla rozpuštěna, funkce starostů převzali vládní komisaři jmenovaní okresními úřady. Za protektorátu tyto funkce převzali tzv. úřední vedoucí.

Paralelně se v prostředí československého politického exilu v Londýně vytvářelo tzv. prozatímní státní zřízení. Jeho stěžejním pilířem byl prezident Edward Beneš, jehož legitimita byla založena na prezidentské volbě v roce 1935 a na tom, že jeho abdikace na podzim 1938 byla vynucená a tudíž neplatná. Prezident jmenoval ostatní orgány prozatímního státního zřízení, zejména státní radu a vládu. Formou prezidentských dekretů vykonával i zákonodárnou pravomoc. Koncem války byla na osvobozených územích postupně vytvářena územní veřejná správa. Po osvobození Československa v roce 1945 zůstalo zachováno administrativní členění státu, podoba orgánů však byla ve srovnání s předmnichovskou republikou odlišná. Na všech úrovních hierarchicky uspořádané územní správy – zemské, okresní i obecní – byly vytvořeny národní výbory. Výkonnými orgány národních výborů se staly zemské, okresní a místní úřady.

Zásadní změny správního systému přinesla ústava z roku 1948. Zemská správní úroveň byla zrušena. Místo ní bylo zavedeno krajské zřízení. Kraje se skládaly z okresů. V rámci celého Československa šlo o 19 krajů a 270 okresů. Územní veřejnou správu na krajské, okresní i obecní úrovni vykonávaly národní výbory. Jejich podoba se postupně dotvářela a upřesňovala. Byly koncipovány jako volené orgány lidové správy, jejich pravomoci byly ovšem značně omezené. V roce 1958 byla výrazně posílena kontrola národních výborů všech stupňů orgány komunistické strany na příslušných úrovních. Tato podřízenost zůstala zachována až do roku 1989. V roce 1960 bylo zákonem č. 38/1960 Sb. ustaveno nové územně správní členění státu. Kraje i okresy byly podstatně zvětšeny, takže jejich počet výrazně klesl. Na území celého Československa počet krajů klesl z 19 na 10, u okresů to byl pokles z 270 na 108. V roce 1967 došlo k určitým korekturám působnosti národních výborů. Změny se týkaly bydlení, životního prostředí, služeb občanům, správy majetku apod. Tyto oblasti byly zařazeny do samostatné působnosti národních výborů.

5 Politická transformace a reforma veřejné správy v ČR po roce 1989

Po listopadu 1989 se v tehdejším Československu začaly uskutečňovat zásadní změny politického uspořádání. Tou nejdůležitější změnou bylo zrušení mocenského monopolu komunistické strany a obnovení plnohodnotného politického stranictví. Spolu s tím byl zahájen přechod k parlamentnímu modelu dělby moci a k uplatnění principů demokratického právního státu. Značnými změnami začala procházet ústřední státní správa i veřejná správa na úrovni obcí a okresů. K dalším významným změnám pak došlo v souvislosti s rozdělením československé federace.

5.1 Reforma a modernizace ústřední státní správy

Česká republika se stala samostatným unitárním státem v lednu 1993, ale právně existovala již od konce 60. let 20. století, kdy vznikla – spolu se slovenskou republikou – v rámci federalizace československého státu. Proto na přelomu 80. a 90. let, kdy v tehdejším Československu nastala zásadní politická a ekonomická transformace, ČR již disponovala nejvyššími státními orgány a mohla uskutečňovat horizontální dělbu moci. Zákonodárnou moc na úrovni republiky tehdy reprezentovala Česká národní rada, nejvyšším výkonným orgánem byla republiková vláda a Nejvyšší soud představoval moc soudní.

Rozsáhlé změny v ústřední státní správě, které začaly ještě v rámci federativního uspořádání státu bezprostředně po listopadových událostech v roce 1989, souvisely především s obnovením pluralitní demokracie a s přechodem od direktivního hospodářského plánování k tržní ekonomice. Některé státní orgány byly postupně rušeny, jiné nově zřizovány. Kupříkladu Česká komise pro plánování a vědeckotechnický rozvoj zanikla v srpnu 1990 a její působnost přešla na Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj. Rušení ministerstev a dalších státních orgánů i zřizování nových institucí se realizovalo prostřednictvím novelizací tzv. kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.), který zajišťuje horizontální koordinaci ústřední státní správy.

Další problém, s nímž bylo třeba se vyrovnat v rámci reformy ústřední státní správy, představovalo právní postavení státních úředníků. Do konce 80. let se právní postavení státních úředníků prakticky nelišilo od postavení jakýchkoli jiných zaměstnanců. Příprava služebního zákona začala hned na počátku 90. let a zabrala velmi dlouhé období naplněné politickými spory i odbornými diskusemi.

Bylo třeba rozhodnout, jaký systém státní či veřejné služby se uplatní. Své přednosti má jak tradiční karierní systém, tak systém poziční; v dnešní praxi ovšem jde spíše o prolínání prvků obou systémů. Na to navazuje i otázka rozsahu státní či veřejné služby, tedy okruhu zaměstnanců, na něž se zvolený systém má vztahovat. V průběhu 90. let byly schváleny pouze zákony vztahující se na „uniformované“ státní zaměstnance, tj. na příslušníky Policie ČR, příslušníky Vězeňské služby ČR, vojáky z povolání apod. Teprve v roce 2002 byl schválen Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Tento zákon však i po svém schválení vyvolával spory a jeho účinnost byla opakovaně odkládána. V roce 2014 byl schválen Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, platný od 6. 11. 2014, účinný od 1. 1. 2015. Kromě státní služby a právního postavení státních úředníků bylo důležité reformovat i jejich vzdělávání, které mělo do konce osmdesátých let charakter spíše ideologického školení.

Nedílnou součástí reformy ústřední státní správy byla příprava na vstup do Evropské unie, který se po roce 1989 stal jedním z prioritních cílů české společnosti. Formální žádost o přijetí do EU podala vláda ČR počátkem roku 1996. Evropská komise při posuzování žádostí kandidátských zemí vycházela z tzv. kodaňských kritérií z roku 1993 a z předvstupní strategie, která byla formulována na zasedání Evropské rady v prosinci 1994 v Essenu. Rozhodnutí zahájit jednání o členství s ČR (vedle Polska, Maďarska, Slovinska, Estonska a Kypru) bylo učiněno na zasedání Evropské rady v prosinci 1997 v Lucemburku. Priority a principy přípravy na vstup do EU byly formulovány v Přístupovém partnerství, které Evropská komise EU schválila v únoru 1998. V listopadu 1998 vydala zprávu o pokroku jednotlivých kandidátských zemí v přípravě na členství a potom až do roku 2003 každoročně vydávala hodnotící zprávy.

Reforma veřejné správy sice nebyla přímou součástí agendy přístupových jednání, přesto s přípravou ČR na vstup do EU úzce souvisela. Bylo zapotřebí vytvořit dostatečné správní kapacity a koordinační mechanismy, aby bylo možno v ČR implementovat *acquis communautaire*. Tomu napomáhaly i projekty Phare. Zatímco projekt Phare 1997 byl zaměřen na zlepšení komunikace veřejné správy s občany, vytvoření systému vzdělávání úředníků a na přípravu koncepce reformy veřejné správy, projekty Phare 1998 a 2000 se soustřeďovaly na modernizaci ústřední státní správy. Projekt Phare 2001 se vztahoval k přesunu působností ze státních orgánů na územní samosprávy, a to tak, aby bylo možné uplatňovat *acquis communautaire* na úrovni krajů a obcí. Projekt Phare 2002 napomáhal zavedení systému vzdělávání zaměstnanců územních samosprávných celků.

Na základě Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii, který byl provázán s Plánem legislativních prací vlády a s dalšími dokumenty, koordinovala postup příprav Rada vlády pro evropskou integraci. Po podepsání Přístupové smlouvy s EU v dubnu 2003 byla Rada vlády pro evropskou integraci nahrazena nově zřízeným Výborem pro Evropskou unii, který koordinuje politiku ČR ve vztahu k EU, zvláště pak pokud jde o otázky projednávané v rámci Vý-

boru stálých zástupců členských zemí v EU (COREPER I/II). Kromě toho byly v jednotlivých resortech vytvořeny resortní koordinační skupiny, jež představují základní článek zajišťování evropských záležitostí v orgánech ústřední státní správy.

5.2 Reforma územní veřejné správy

Od konce 40. let až do roku 1990 reprezentovala územní veřejnou správu třístupňová soustava národních výborů – národní výbory krajské, okresní a místní (resp. městské). Formálně šlo sice o volené orgány, avšak při volbách nebyla zachována zásada plurality; ve volbách se mohly uplatnit jen společné kandidátní listiny Národní fronty. Samosprávným principům odporovalo i podřízení národních výborů nižších stupňů národním výborům vyšších stupňů. V praxi národní výbory působily nikoli jako samosprávné orgány, ale jako orgány státní správy a byly – stejně jako ostatní orgány a úřady – podřízeny mechanismu vedoucí úlohy KSČ, která byla zakotvena i v ústavě.

V roce 1990 byl zrušen celý systém národních výborů. Na úrovni obcí bylo znovu vytvořeno obecní zřízení (zákon č. 367/1990 Sb.), místní a městské národní výbory byly nahrazeny obecními zastupitelstvy a obecními či městskými úřady. Na prahu 90. let se v sídelní struktuře na obecní úrovni dal do pohybu fragmentační proces, takže v krátké době počet obcí vzrostl téměř o 50 %. Vznikaly i velmi malé obce o několika stovkách či jen desítkách obyvatel. Malé obce měly ovšem značné problémy se zajištěním místní správy a veřejných služeb. Proto byly v roce 1994 zpřísněny podmínky pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce. Podle zákona č. 152/1994 Sb. již napříště nemohla oddělením části obce vzniknout obec s méně než 300 obyvateli. V roce 2000 byla zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích tato hranice zvýšena na 1 000 obyvatel. V té době už však představovaly obce do 1 000 obyvatel 80 % všech obcí.

Pokud jde o další správní úrovně, reformu přibrzdily spory ohledně vyšších územních samosprávných celků (VÚSC). Ústava ČR sice jejich zřízení předpokládala, ovšem vyvstala otázka, na jaké úrovni budou VÚSC vytvořeny. Od prosincové ústavy z roku 1867 v českých zemích alternovala zemská a krajská úroveň. Otázka, zda ČR přejde k zemskému či krajskému zřízení, se stala předmětem politických sporů a zůstala dlouho nerozhodnuta. Spor o VÚSC se promítl i do původního znění Ústavy ČR. Na začátku předposlední hlavy ústavy se původně pravilo, že vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje (ČNR 1992-1992, tisk č. 154, tehdy čl. 98). A i když se pak rozhodnutí již klonilo ve prospěch krajského zřízení, jistou dobu nebylo jasné, kolik krajů bude zřízeno a jakou konkrétní podobu budou mít. Do sporů o vymezení samosprávných krajů vstupovali nejen geografové a další odborníci, ale především politici hájící různé regionální zájmy. Podle jedné z variant mělo být vytvořeno 17 krajů, v diskusích však padala i vyšší čísla. Jiné názory žádaly naopak mnohem menší počet krajů. Jejich rozloha by byla větší a mohly by vyhovovat i potřebě vytýčení regionů NUTS 2. Vytvoření 14 celků na úrovni NUTS 3 (13 krajů a hlavní město Praha) bylo do jisté míry kompromisem, stalo se však

předmětem kritiky části odborné veřejnosti pro malé rozměry a potenciální slabost krajů, i pro značné velikostní rozdíly mezi kraji (např. Karlovarský kraj je menší než některé okresy v jiných krajích). Kritizováno bylo také to, že nové vytýčení krajů v některých případech nerespektovalo hledisko spádovosti, a dokonce ani historické hranice Čech a Moravy.

Kvůli sporu o VÚSC byly v roce 1990 prozatím na okresní úrovni vytvořeny okresní úřady jako orgány státní správy (zákon č. 425/1990 Sb.), které měly působit jen do vytvoření VÚSC. Původně uvažované dvouleté období se protáhlo na více než desetiletí – až do konce roku 2002. Rozhodovací mechanismy na místní i regionální úrovni proto v 90. letech trpěly neúplnou územní hierarchií státní správy a samosprávy, nejasnými kompetenčními vztahy mezi jednotlivými institucemi a subjekty v rozhodovacím procesu a neefektivním systémem samosprávy, jejíž kompetence se překrývaly s kompetencemi státní správy. Regionální plánování bylo po zrušení krajských národních výborů značně problematické, neboť vláda nemohla v dostatečné míře koordinovat a kontrolovat rozvoj na úrovni okresů pro jejich příliš vysoký počet. Na druhé straně obce prakticky neměly možnost lobování na národní rozhodovací úrovni, která byla pro jejich potřeby příliš vysoko.

5.2.1 První fáze reformy územní veřejné správy

Reforma územní veřejné správy začala dostávat konkrétnější podobu až koncem 90. let. Její první fáze započala schválením ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (VÚSC). Tímto zákonem bylo rozhodnuto zřídit 13 samosprávných krajů (kromě hlavního města Prahy). Ve srovnání s kraji, jež existovaly od roku 1960, šlo o menší kraje. Oproti tomu okresy vytýčené v roce 1960 zůstaly zachovány. Po rozhodnutí o VÚSC bylo možno ustavit i regiony na úrovni NUTS II, tzv. regiony soudržnosti, nezbytné z hlediska kompatibility s regionální politikou EU. V roce 2000 byly schváleny zákony č. 129 a 130/2000 Sb., na jejichž základě mohla být krajská úroveň územní veřejné správy vytvořena institucionálně. Současně bylo zákonem č. 128/2000 Sb. nově upraveno i obecní zřízení. Kromě toho byl schválen i zákon č. 248/2000 Sb., který upravoval zapojení státní správy a územních samospráv do podpory regionálního rozvoje.

5.2.2 Druhá fáze reformy územní veřejné správy

Byla zahájena po roce 2000 a vyvrcholila na přelomu let 2002 a 2003. Jejím základním cílem bylo rozvinutí decentralizačních a dekoncentračních procesů. Řada kompetencí, které byly dosud vykonávány orgány státní správy, mohla být přesunuta na samosprávu, ať již do její samostatné, nebo přenesené působnosti. K 31. prosinci 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů a jejich úkoly byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv – jednak na kraje, jednak na obce s rozšířenou působností.

Z hlediska vztahu mezi státní správou a samosprávou si ve světě konkurují dva základní modely – angloamerický a kontinentální. Zatímco v angloamerickém modelu státní správa nepůsobí na úrovni municipalit a místní samospráva má velmi silné postavení, v kontinentálním modelu samospráva pouze doplňuje státní správu, která je uspořádána hierarchicky a působí na všech správních úrovních, včetně úrovně lokální. V ČR se uplatňuje tzv. spojený model, v němž úkoly státní správy na lokální a regionální úrovni vykonává samospráva v přenesené působnosti. Spojený model se v ČR i po dvou fázích reformy územní veřejné správy potýká s četnými potížemi. Mezi jeho slabiny patří nepřehledné rozdělení obcí dle výkonu přenesené působnosti, pro občany nesrozumitelné pojmenování správních území a nejasné oddělení samostatné a přenesené působnosti v celé řadě oblastí. V Strategii regionálního rozvoje ČR z roku 2013 se k tomuto problému uvádí: „Negativa spojeného modelu veřejné správy se projevují převážně nedodržováním původních principů reformy veřejné správy a prosazováním dílčích nesystémových rozhodnutí. Tím, že zůstává zachováno také územní členění z roku 1960, vzniká neskladebnost územně správních celků. Existuje tak značný počet územně správních jednotek, kde je veřejná správa vykonávaná v různém rozsahu. Tento stav byl při jeho nastolení Ministerstvem vnitra označován za přechodný, přesto však trvá dodnes. Navzdory realizované reformě se tak územní veřejná správa stále potýká s řadou problémů“ (SRR ČR 2013: 44).

Na chybný postup při transformaci veřejné správy a na nedostatečnou systematickosti její reformy poukazuje rovněž M. Hampl (2005: 99): „Namísto uceleného a provázaného řešení byly realizovány časově oddělené dílčí změny, které se stávaly předmětem soupeření politických stran.“ Na druhé straně však Hampl oceňuje regionalizační procesy realizované v 90. letech: „Zatímco okresy zavedené v roce 1960 byly nevhodně vymezovány a rovnostářsky velikostně určovány „shora“, tak při vytváření současných krajů i správních obvodů obcí III. stupně byly významně zohledňovány zájmy „zdola“ (od různých regionálních iniciativ v případě krajů po zmapování postojů představitelů lokálních komunit a ve sporných situacích i všech občanů v případě obvodů III. stupně). Podstatným výsledkem bylo proto řádově vyšší přiblížení administrativního členění reálné regionální diferenciaci v demokratickém procesu jeho formování“ (Hampl 2005: 100).

5.3 Reforma kvality veřejné správy

Snahy zvýšit kvalitu veřejné správy se týkají jak ústřední státní správy, tak územních úrovní veřejné správy. Konkrétní podoba této části reformy sice od devadesátých let procházela určitým vývojem, její podstata se však vždy soustředovala na několik základních aspektů – zlepšení veřejné kontroly, veřejných služeb a veřejných financí. Mimořádně důležitým prvkem zvyšování efektivitu a kvality veřejné správy se stalo zavádění moderních informačních technologií. Koncem 90. let, kdy začala dostávat konkrétní obrysy reforma územní veřejné správy, byla zpracována i koncepce budování informačních systémů ve veřejné správě. V říjnu 1999 ji

schválila vláda. Hlavním cílem rozvoje informačních systémů bylo zlepšení koordinace mezi orgány veřejné správy a usnadnění komunikace mezi občany a úřady. Zatímco koncepční stránku rozvoje informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě dostal na starost Úřad pro veřejné informační systémy, který se v roce 2003 přeměnil v Ministerstvo informatiky, koordinace rozvoje informačních systémů územních orgánů veřejné správy připadla Ministerstvu vnitra. Především šlo o informatizaci úřadů vzniklých v rámci reformy územní veřejné správy, tj. krajských úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností.

První etapa daného procesu, tzv. základní informatizace krajů, byla zahájena na jaře 2001. Vláda uvolnila finanční prostředky ve výši 205 mil. Kč na dodávku technických, technologických a programových prvků systému. V roce 2002 pak kraje začaly doplňovat své aktuální potřeby z prostředků svých rozpočtů, a to v jednotlivých krajích v objemu od 5 do 20 mil. Kč. Další etapu představovala tzv. komplexní informatizace krajských úřadů. Na obecní úrovni se zavádění informačních technologií soustředilo na úřady obcí s rozšířenou působností, na něž 1. ledna 2003 přešla značná část činnosti zaniklých okresních úřadů, včetně správních a dopravně správních evidencí. Komunikační struktura musela být rozšířena ze 76 pracovišť, jež představovaly bývalé okresní úřady, na 205 úřadů nově vytvořených obcí s rozšířenou působností.

Důležitým úkolem informatizace veřejné správy bylo propojit projekty Elektronického portálu územních samospráv, Správy datových zdrojů a aplikací a Metainformačního vyhledávacího systému. Elektronický portál územních samospráv ePUSA, který se rozvíjel jako společný projekt Asociace krajů ČR a Ministerstva vnitra ČR, zajišťoval kontakty s kraji a obcemi až na úroveň kontaktních pracovníků. Prostřednictvím spolupráce s Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru se systém stal součástí informačního systému krizového řízení a byl tak dostupný i pro Policii ČR a zdravotní služby. Kromě toho byla zahájena rovněž spolupráce s dalšími projekty, např. s Portálem veřejné správy, původně rozvíjeným v gesci Ministerstva informatiky ČR, jehož pilotní verze byla uvedena do provozu v říjnu 2003 a plně funguje od roku 2004. V roce 2007, po zrušení ministerstva informatiky, portál převzalo Ministerstvo vnitra ČR.

Velký význam pro informatizaci územní veřejné správy a celý rozvoj e-governmentu měly podpůrné akce jako např. každoroční mezinárodní konference na téma *Internet ve státní správě a samosprávě*, která poskytla platformu pro setkávání představitelů veřejné správy, odborné veřejnosti i podnikatelských subjektů. V rámci konference se také od roku 1999 pravidelně pořádá soutěž *Český zavináč* o nejlepší projekt v oblasti informatizace veřejné správy. Analogickou soutěží je *Český erb*. Tato soutěž hodnotí úroveň webových prezentací obcí, měst a krajů. Na problematiku využívání informačních technologií ve veřejné správě se zaměřil také *INVEX*, mezinárodní veletrh informačních a komunikačních technologií, který se od počátku 90. let každoročně pořádá v Brně. V jeho rámci se uskutečňovala soutěž *Objev roku*.

Úspěšnost informatizace územní veřejné správy závisela nejen na politice státu, ale do značné míry i na aktivitách zdola, tedy krajů, obcí, regionů a jejich organizací.

Počet internetových stránek obcí od roku 2000 neustále vzrůstal. Týká se to nejen velkých měst, ale i malých venkovských obcí, z nichž mnohé mají více než jedny webové stránky. Internetové stránky územních samosprávných celků jsou registrovány řadou portálů, z nichž některé vznikly do značné míry rovněž z iniciativy zdola, ale přirozeně spolupracují s veřejnou správou na centrální úrovni. To je i případ portálu územních samospráv *ePUSA*, který je dnes společným projektem Asociace krajů ČR a Ministerstva vnitra ČR, ale původně vznikl jako regionální iniciativa bývalého Okresního úřadu Plzeň-sever. K nejdůležitějším portálům registrujícím municipální internetové stránky patří portál *Města a obce online*, který má ambici stát se „celostátním portálem teledemokracie“. Jeho cílem je rozvíjet uživatelsky přístupné služby, jež by měly zlepšit komunikaci mezi veřejnou správou a občany.

Mnohé internetové stránky obcí jsou seskupeny kolem tzv. mikroregionů, jež zakládají skupiny obcí za účelem realizace společných regionálních projektů. Často mezi nimi bývají i projekty usilující o širší využití informačních technologií. Internetové stránky mikroregionů a jejich členských obcí nabízejí mnoho informací o regionálním rozvoji v jednotlivých oblastech. Šíře a pestrost internetových stránek obcí a mikroregionů ovšem nemůže zakrýt některé problémy s využíváním informačních technologií na lokální a regionální úrovni, zejména problémy s aktualizací informací. Z tohoto hlediska existují mezi internetovými stránkami jednotlivých obcí, resp. regionů značné rozdíly.

Zvyšování efektivnosti veřejné správy představuje stále aktuální úkol. V četných studiích a vládních dokumentech se pozornost soustřeďuje na racionalizaci procesů a zlepšení řízení v ústřední státní správě, standardizaci agend, snižování byrokratické zátěže, racionalizaci financování ústřední státní správy (viz např. Analýza aktuálního stavu veřejné správy – ve vládě v prosinci 2011). Mezi hlavní problémy patří nepřehlednost veřejné správy, zejména pokud jde o územní správní strukturu, jež byla postižena důsledky nesystémových kroků některých resortů. Proto je třeba zajistit skladebnost územně správních jednotek a sjednotit územní působnost orgánů státu v území s přijatými územními změnami, výkon veřejné správy v území je nutno zjednodušit, omezit počet úrovní, na nichž je veřejná správa vykonávána, a zejména minimalizovat přenesenou působnost v obcích se základní působností, aby bylo možné těmto obcím uvolnit prostor pro posílení jejich samosprávných funkcí.

Z hlediska optimálního výkonu veřejné správy je v ČR pokládáno za žádoucí, aby existovala maximálně třístupňová územně správní struktura. Výkon zákonných kompetencí by měl být v největším možném rozsahu soustřeďován na třech úrovních:

obec – obec s rozšířenou působností – kraj

To by znamenalo přijmout řadu opatření – zrušit zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, zrušit kategorii obcí s pověřeným obecním úřadem, redukovat počty matričních úřadů a rovněž stavebních úřadů.

Dále je třeba omezit platnost veřejnoprávních smluv, které měly smysl jen jako dočasné provizorní řešení problémů vznikajících v průběhu reformy územní veřejné správy.

Velká rezerva efektivnosti veřejné správy spočívá v jejím financování, a to, jak pokud jde o ústřední veřejnou správu, tak zejména o veřejnou správu územní. Jde o zprůhlednění financování veřejné správy jako takové, o financování výkonu státní správy v území v přenesené působnosti, jež by mělo být standardizováno. Financování samostatné působnosti muselo být po roce 2000 již dvakrát upraveno novelizacemi zákona o rozpočtovém určení daní a o dalších změnách se neustále jedná.

6 Veřejná správa a dělba moci

ČR je na základě Ústavy z roku 1993 (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. Tato práva a svobody jsou pak podrobně upraveny v Listině základních práv a svobod, která vychází z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Listina základních práv a svobod je – stejně jako Ústava – součástí ústavního pořádku ČR.

Ústava ČR respektuje primát mezinárodního práva, jak je zřejmé z článku 10: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

6.1 Moc zákonodárná

Zákonodárná moc je vykonávána dvoukomorovým parlamentem, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu. Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, volených na čtyři roky. Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na šest let, a to tak, že každé dva roky se volí jedna třetina senátorů. Poslanecká sněmovna si do svého čela zvolí předsedu a na jeho návrh rozhodne o počtu místopředsedů a provede jejich volbu. Sněmovna dále zřizuje z poslanců mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese. Kromě členství ve výboru mandátovém a imunitním, petičním a organizačním může být poslanec členem nejvýše dvou dalších výborů. Poslanec, který je členem vlády, nemůže být členem výboru. Předseda a místopředsedové Sněmovny jsou členy pouze organizačního výboru. Kromě výborů Sněmovna zřizuje stálé nebo dočasné komise. V případě potřeby může zřídit i vyšetřovací komisi pro vyšetření věci veřejného zájmu. Podobně jako Sněmovna je organizován i Senát. Volí svého předsedu a na jeho návrh rozhoduje o počtu místopředsedů a provede jejich volbu. Dále zřizuje organizační výbor, mandátový a imunitní výbor a další výbory, na nichž se usnese. Zřizuje rovněž komise, ovšem na rozdíl od poslaneckých komisí nemají kontrolní funkci. Organizační podobou obou komor ještě dotvářejí poslanecké a senátorské kluby.

Návrhy zákonů se předkládají Poslanecké sněmovně. Právo na legislativní iniciativu, tj. právo předložit návrh zákona, má poslanec, skupina poslanců, vláda, Senát a krajské zastupitelstvo. Poslanecká sněmovna projednává návrh zákona podle jednacího řádu (zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve

znění pozdějších předpisů) ve třech čteních. Ke schválení návrhu zákona jsou potřeba hlasy nadpoloviční většiny přítomných poslanců při třetinovém kvoru. Po schválení Poslaneckou sněmovnou je zákon postoupen Senátu (výjimku představuje zákon o státním rozpočtu, který Senát neprojednává). Pokud Senát návrh zákona schválí nebo se k němu nevyjádří, zákon je Parlamentem schválen. Senát ovšem také může návrh zákona zamítnout nebo jej může vrátit Poslanecké sněmovně s připomínkami. Pokud chce Poslanecká sněmovna přehlasovat nesouhlas Senátu nebo jeho pozměňovací návrhy, potřebuje hlasy nadpoloviční většiny všech poslanců, tj. 101 hlasů. Veto Senátu nemůže být přehlasováno v případě volebního zákona a zákonů, jež se přímo týkají Senátu.

Zákon schválený Parlamentem podepisuje prezident republiky, který ovšem má právo zákon vrátit Poslanecké sněmovně. Sněmovna může prezidentské suspenzivní veto přehlasovat – stejně jako v případě senátního suspenzivního veta – absolutní většinou hlasů (101). Zvláštní kategorii zákonů představují zákony ústavní, které mají nejvyšší právní sílu a mohou měnit či doplňovat ústavu. Od běžných zákonů se odlišují tzv. kvalifikovanou hlasovací většinou. K jejich schválení je zapotřebí třípětinová většina všech poslanců (tj. 120 hlasů) a třípětinová většina přítomných senátorů. Prezident nemůže ústavní zákon vetovat.

Poslanecká sněmovna může být rozpuštěna prezidentem republiky, a to za podmíněk, jež přesně určuje Ústava ČR. Podle článku 35 prezident sněmovnu rozpustí, jestliže a) nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (viz čl. 68, 4. odst.), b) se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry, c) zasedání poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné, d) sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi. Po politické krizi v roce 2009 se do ústavy dostalo ještě ustanovení, že prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců.

Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přechází zákonodárná pravomoc na Senát, a to až do nových sněmovních voleb. Senát ovšem v takovém případě neschvaluje zákony, ale pouze zákonná opatření. Jde o zvláštní formu právního předpisu, jež se od zákonů liší jak z hlediska zákonodárné iniciativy, tak z hlediska obsahu, ale i doby platnosti. Zákonná opatření může navrhovat pouze vláda. Je to vlastně jen možnost, jak v době rozpuštění Poslanecké sněmovny legislativně zajistit záležitosti, jež nesnesou odkladu. Zákonná opatření nemohou nahrazovat ústavní zákony, zákon o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu, volební zákon a nelze jimi ratifikovat mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, tj. smlouvu, která se má stát součástí českého právního řádu. Zákonné opatření má jen omezenou dobu platnosti, pokud je ovšem neschválí nově zvolená Poslanecká sněmovna na své první schůzi. Pak by se zákonné opatření změnilo v zákon.

6.2 Moc výkonná

Hlavou státu je prezident republiky, kterého tradičně volili poslanci a senátoři na společné schůzi obou komor Parlamentu v tříkolové volbě. Po dlouhých diskusích o zavedení přímé volby prezidenta občany vstoupil 1. října 2012 v platnost nový způsob volby hlavy státu. První přímá volba prezidenta republiky se uskutečnila v lednu 2013. Prezident není z výkonu své funkce odpovědný a má imunitu, která se však nevztahuje na velezradu. Nemůže-li prezident republiky ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, přecházejí jeho pravomoci jednak na předsedu vlády, jednak na předsedu Poslanecké sněmovny, je-li rozpuštěna, na předsedu Senátu (čl. 66).

Pravomoci prezidenta republiky se dělí na pravomoci samostatné (čl. 62) a pravomoci vázané na součinnost s vládou (čl. 63). Prezident v rámci svých samostatných pravomocí jmenuje předsedu vlády a jmenuje a odvolává členy vlády, svolává zasedání Poslanecké sněmovny, rozpouští ji, jmenuje soudce Ústavního soudu, jmenuje předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu, odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahlazuje odsouzení. Součinnost s vládou, tzv. kontrasignaci, vyžadují prezidentské pravomoci jako zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, přijímání vedoucích zastupitelských misí, pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí, dále výkon funkce vrchního velitele ozbrojených sil, jmenování generálů a soudců, udělování amnestie. Za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, odpovídá vláda.

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci v České republice a stojí v čele systému státní správy. Tvoří ji předseda, místopředsedové a ministři. Vláda vzniká tak, že prezident republiky jmenuje nejprve předsedu vlády a na jeho návrh pak další členy vlády, jež pověřuje řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně a k výkonu své moci musí mít její důvěru. Po svém jmenování je vláda povinna požádat sněmovnu o vyslovení důvěry do třiceti dnů. Pokud nově jmenovaná vláda nezíská v Poslanecké sněmovně důvěru, proces formování vlády se ještě jednou opakuje, tj. prezident jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh pak další členy vlády, jež pověří řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Jestliže ani takto jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (čl. 68). Jestliže ani tato vláda nezíská ve sněmovně důvěru, prezident může Poslaneckou sněmovnu rozpustit (čl. 35).

Otázka důvěry může vyvstat nejen v třicetidenní lhůtě po jmenování vlády. Žádost o vyslovení důvěry může vláda sněmovně předložit kdykoli během svého vládnutí. Iniciativa může vzejít i z Poslanecké sněmovny – může v ní být podán návrh na vyslovení nedůvěry vládě. Takový návrh musí být podán písemně nejméně padesáti poslanci a k jeho přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců, tj. 101 hlasů, zatímco k vyslovení důvěry stačí většina přítomných poslanců

při třetinovém kvoru. V případě nevyslovení důvěry či vyslovení nedůvěry musí vláda vždy podat demisi.

Činnost vlády organizuje a řídí předseda vlády, který také vystupuje jejím jménem. Předseda vlády může provádět změny ve složení vlády prostřednictvím prezidenta, který má pravomoc odvolávat a jmenovat nové členy vlády, ovšem pouze na návrh předsedy vlády. Vláda rozhoduje ve sboru, k schválení vládního usnesení jsou třeba hlasy většiny všech jejích členů. Vláda řídí činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Kromě toho si vytváří poradní a pracovní orgány, jakými je např. Legislativní rada vlády, Rada vlády ČR pro lidská práva, Rada hospodářské a sociální dohody, Vládní výbor pro zdravotně postižené občany apod. V čele ministerstva stojí ministr, který je členem vlády a ústavním činitelem. Vedoucí ostatních ústředních správních se liší jak svým označením (předseda, ředitel apod.), tak způsobem jmenování. Ministerstva a jiné ústřední správní úřady řídí výkon státní správy ve svých oblastech. Pokud je k tomu zmocní zákon, vydávají vyhlášky k provedení zákona a v jeho mezích.

6.3 Soudní moc

Soudní moc vykonávají nezávislé soudy. Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Nikdo nesmí ohrožovat jejich nestrannost. Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.

Soudním orgánem ochrany ústavnosti je Ústavní soud. Skládá se z 15 soudců, které na dobu deseti let jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu. Soudcem Ústavního soudu může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání. Ústavní soud může rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení, pokud jsou v rozporu s ústavním pořádkem, rozhoduje také o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Ústavní soud také rozhoduje o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony, rozhoduje i spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy.

Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud. Soudce je jmenován do funkce prezidentem republiky bez

časového omezení. Soudcem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání. Další předpoklady a postup stanoví zákon. Zákon stanoví, v jakých případech soudci rozhodují v senátu a jaké je jeho složení. Zákon také může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané. Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

6.4 Nezávislé orgány

Některé úřady stojí vlastně mimo systém dělby moci, jejich postavení je nezávislé na moci legislativní, exekutivní i soudní. Typickým příkladem je Nejvyšší kontrolní úřad, jehož úkolem je kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. V čele úřadu stojí prezident a viceprezident – oba jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.

Nezávislé postavení má rovněž veřejný ochránce práv (ombudsman), který se podílí na kontrole veřejné správy. Jeho úkolem je ochrana osob před jednáním, nebo naopak nečinností úřadů a dalších institucí. Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje zejména na správní úřady, orgány územní samosprávy při výkonu přenesené působnosti a se stanovenými výjimkami i na Policii ČR republiky, Armádu ČR, Hradní stráž, Vězeňskou službu ČR, veřejné zdravotní pojišťovny a další instituce. Působnost veřejného ochránce práv se však nevztahuje na parlament, prezidenta republiky, vládu, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy. Veřejný ochránce práv je volen na šest let Poslaneckou sněmovnou na základě návrhů prezidenta republiky a Senátu. O své činnosti podává každoročně zprávu Poslanecké sněmovně.

7 Ústřední státní správa

Úkolem ústřední státní správy je především tvorba koncepcí a vytváření obecného rámce fungování jednotlivých oblastí života společnosti. Kromě toho ústřední správa vykonává i koordinační a kontrolní činnost. Vrcholným orgánem výkonné moci je vláda České republiky, která řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a celé ústřední státní správy. Ústřední státní správu tvoří ministerstva a ústřední orgány státní správy. Jsou zřízeny tzv. kompetenčním zákonem (č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů). V současnosti (2022) má ČR 14 ministerstev a 17 ústředních státních orgánů.

7.1 Ministerstva

1. Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy pro hospodaření s majetkem státu, státní rozpočet a státní závěrečný účet, dále pro státní pokladnu, finanční trh, platební styk, daně, pojistné na důchodové spoření, poplatky a clo, finanční hospodaření, finanční kontrolu, přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, účetnictví, audit, daňové poradenství apod. Do působnosti ministerstva patří také věci devizové, včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí i ochrany zahraničních investic. Spolu s Českou národní bankou ministerstvo financí připravuje a předkládá vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny a peněžního oběhu a návrhy zákonných úprav, kterými se upravují postavení, působnost, organizace a činnost České národní banky. Ministerstvo financí zajišťuje členství v mezinárodních finančních institucích a finančních orgánech OECD, EU a dalších mezinárodních hospodářských seskupení (pokud toto členství nepřísluší výlučně České národní bance).

2. Ministerstvo zahraničních věcí je ústředním orgánem státní správy ČR v oblasti zahraniční politiky, zabezpečuje vztahy ČR k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením, koordinuje vnější ekonomické vztahy, vytváří koncepci zahraniční rozvojové pomoci a koordinuje ji. Ministerstvo zahraničních věcí koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů na jim svěřených úsecích státní správy, zajišťuje ochranu práv a zájmů ČR a jejích občanů v zahraničí, řídí zastupitelské úřady v zahraničí, zabezpečuje styk s orgány cizích států v ČR a v zahraničí, plní úkoly při správě majetku ČR, koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod, zabezpečuje vyhlásování mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána, sleduje dodržování a provádění mezinárodních smluv a

dohod z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky státu. Ministerstvo zahraničních věcí také uděluje souhlas s dovozem a vývozem vojenského materiálu.

3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro politiku v oblasti vědy, výzkumu a vývoje, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti. Je ústředním orgánem státní správy pro vědecké hodnosti, státní péči o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu.

4. Ministerstvo kultury je ústředním orgánem státní správy pro umění, kulturně výchovnou činnost, kulturní památky, pro věci církví a náboženských společností, pro věci tisku, včetně vydávání neperiodického tisku a jiných informačních prostředků, pro rozhlasové a televizní vysílání, dále pro provádění autorského zákona a pro výrobu a obchod v oblasti kultury.

5. Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci, kolektivní vyjednávání, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky.

6. Ministerstvo zdravotnictví je ústředním orgánem státní správy pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti, zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursorů a pomocnými látkami, vyhledávání, ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém, pro používání biocidních přípravků a uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh.

7. Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství, vystavuje právní posudky k úvěrovým a garančním dohodám, v nichž je smluvní stranou ČR. Ministerstvo spravedlnosti je rovněž ústředním orgánem státní správy pro vězeňství, je mu podřízena Vězeňská služba ČR a zajišťuje její telekomunikační síť. Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro probaci a mediaci. Dále ministerstvo spravedlnosti zastupuje ČR při vyřizování stížností na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejích Protokolů a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a koordinuje provádění rozhodnutí příslušných mezinárodních orgánů.

8. Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, zejména pro veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti ve vymezeném rozsahu, včetně dohledu na bezpečnost a plynulost silničního provozu, rovněž pro jména a příjmení, matriky, státní občanství, občanské průkazy, hlášení pobytu, evidenci obyvatel a rodná čísla, také pro sdružovací a shromažďovací právo a povolování organizací s mezinárodním prvkem, pro veřejné sbírky, archivnictví a spisovou službu, zbraně a střelivo, požární ochranu, cestovní doklady, povolování pobytu cizinců a postavení uprchlíků. Agenda ministerstva vnitra zahrnuje i územní

členění státu, státní hranice, jejich vyměřování a dokumentování, zřizování, uzavírání a změny charakteru hraničních přechodů. Mezi důležité úkoly patří zajišťování voleb do zastupitelstev obcí a krajů, do Parlamentu ČR, do Evropského parlamentu a volby prezidenta republiky, také krizové řízení, civilní nouzové plánování, ochrana obyvatelstva a integrovaný záchranný systém, oblast elektronického podpisu a informačních systémů veřejné správy. Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, správního trestání, spisové služby a postupů podle kontrolního řádu, má rovněž koordinační úlohu v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy, služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Zajišťuje komunikační síť pro Policii ČR, složky integrovaného záchranného systému a územní orgány státní správy a provozuje informační systém pro nakládání s utajovanými informacemi mezi orgány veřejné moci. Plní koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie.

9. Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy pro státní průmyslovou politiku, obchodní politiku, zahraničně ekonomickou politiku, tvorbu jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, energetiku, teplárenství, plynárenství, těžbu, úpravu a zušlechťování ropy a zemního plynu, tuhých paliv, radioaktivních surovin, rud a nerud, dále pro hutnictví, strojírenství, elektrotechniku a elektroniku, pro průmysl chemický a zpracování ropy, gumárenský a plastikářský, skla a keramiky, textilní a oděvní, kožedělný a polygrafický, papíru a celulózy a dřevozpracující a pro výrobu stavebních hmot, stavební výrobu, zdravotnickou výrobu, sběrné suroviny a kovový odpad. Do agendy ministerstva patří vnitřní obchod a ochrana zájmů spotřebitelů, zahraniční obchod a podpora exportu, záležitosti malých a středních podniků a záležitosti živností, dále technická normalizace, metrologie a státní zkušebnictví, průmyslový výzkum, rozvoj techniky a technologií, elektronické komunikace a poštovní služby, s výjimkou věcí svěřených do působnosti Českého telekomunikačního úřadu. Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva zemědělství. Ministerstvo průmyslu a obchodu také koordinuje zahraničně obchodní politiku ČR ve vztahu k jednotlivým státům, zabezpečuje sjednávání dvoustranných a mnohostranných obchodních a ekonomických dohod včetně komoditních dohod, realizuje obchodní spolupráci s ES, ESVO, GATT a jinými mezinárodními organizacemi a integračními seskupeními, řídí a vykonává činnosti spojené s uplatňováním licenčního režimu v oblasti hospodářských styků se zahraničím, posuzuje dovoz dumpingových výrobků a přijímá opatření na ochranu proti dovozu těchto výrobků. Ministerstvo průmyslu a obchodu řídí puncovníctví a zkoušení drahých kovů. Ministerstvu je podřízena Česká energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, Puncovní úřad a Licenční úřad.

10. Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví. Ministerstvo pro

místní rozvoj spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespřavuje. Ministerstvo pro místní rozvoj zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením. Ministerstvo pro místní rozvoj zajišťuje činnosti spojené s procesem zapojování územních samosprávných celků do evropských regionálních struktur.

11. Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro zemědělství, vodní hospodářství a pro potravinářský průmysl. Je rovněž ústředním orgánem státní správy lesů, myslivosti a rybářství. Dále je ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby, včetně výrobků vzniklých jeho zpracováním. Ministerstvo zemědělství řídí Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci, Státní veterinární správu ČR, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a Českou plemenařskou inspekci. Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy ve věcech veterinární péče, rostlinolékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrůdám rostlin a plemenům zvířat.

12. Ministerstvo obrany je ústředním orgánem státní správy pro zabezpečování obrany ČR, řízení Armády ČR, správu vojenských újezdů. Jako orgán pro zabezpečování obrany se ministerstvo podílí na zpracování návrhu vojenské obranné politiky státu, připravuje koncepci operační přípravy státního území, navrhuje potřebná opatření k zajištění obrany státu vládě ČR, Radě obrany a prezidentu ČR, koordinuje činnost ústředních orgánů, správních orgánů a orgánů samosprávy a právnických osob důležitých pro obranu státu při přípravě k obraně, řídí Vojenské zpravodajství, zabezpečuje nedotknutelnost vzdušného prostoru státu, organizuje a provádí opatření k mobilizaci Armády ČR, k vedení evidence občanů podléhajících branné povinnosti a k vedení evidence věcných prostředků, které budou za branné pohotovosti poskytnuty pro potřeby Armády ČR, povolává občany ČR k plnění branné povinnosti, v rámci evropských bezpečnostních struktur organizuje součinnost s armádami jiných států. Ministerstvo obrany dále vykonává státní dozor nad radiační ochranou ve vojenských objektech.

13. Ministerstvo dopravy je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování.

14. Ministerstvo životního prostředí je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, pro ochranu ovzduší, pro ochranu přírody a krajiny, pro oblast provozování zoologických zahrad, pro ochranu zemědělského půdního fondu, pro výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou, pro odpadové hospodářství a pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují státní hranice. Dále je

ústředním orgánem státní správy pro myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích. Je rovněž ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku, pro systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb a pro program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (Program EMAS). Ministerstvo životního prostředí koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ČR, zabezpečuje a řídí jednotný informační systém o životním prostředí, včetně plošného monitoringu na celém území ČR, a to i v návaznosti na mezinárodní dohody. Ministerstvo životního prostředí spravuje Fond tvorby a ochrany životního prostředí ČR. Je mu podřízena Česká inspekce životního prostředí a Český hydrometeorologický ústav.

Ministerstva plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech, také úkoly vyplývající z členství ČR v EU a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro ČR závazné. Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě ČR. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost.

Ministerstva předkládají za svěřená odvětví podklady potřebné pro sestavování návrhů státního rozpočtu republiky a pro přípravu jiných opatření širšího dosahu. Zaujímají stanovisko k návrhům, které předkládají vládě jiná ministerstva, pokud se týkají okruhu jejich působnosti. Připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě. Ministerstva zabezpečují ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezistátních styků a mezinárodní spolupráce. Zabezpečují ve své působnosti úkoly, které vyplývají pro ČR z mezinárodních smluv, jakož i z členství v mezinárodních organizacích. Ministerstva si navzájem vyměňují potřebné informace a podklady. Nižší orgány státní správy jim podávají zprávy a sdělují údaje, které si příslušná ministerstva vyžadují v rozsahu nezbytně nutném pro plnění svých úkolů. Činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda ČR.

7.2 Ústřední úřady státní správy

Vedle ministerstev jsou dalšími ústředními orgány státní správy tyto úřady: Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky, Český telekomuni-

kační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost a Národní sportovní agentura.

Zatímco v čele ministerstev je vždy člen vlády (prezident na návrh předsedy vlády jmenuje členy vlády a pověřuje je řízením jednotlivých ministerstev), ostatní ústřední úřady a orgány vede předseda jmenovaný a odvolávaný vládou; výjimku představuje Český statistický úřad a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže – jejich předsedy jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky. V působnosti ústředních správních úřadů je několik set podřízených správních úřadů, ale i organizační složky státu, které nejsou správními úřady, a státní příspěvkové organizace.

Mezi ústředními úřady státní správy zaujímá zvláštní postavení Úřad vlády ČR. Má na starosti odborné, organizační a technické zabezpečení činnosti vlády a jejích orgánů. Z tohoto hlediska plní klíčovou úlohu. Na druhé straně ovšem tento úřad – vezmeme-li v úvahu definici pojmu úřad – není vlastně plnohodnotným úřadem, protože nedisponuje rozhodovací pravomocí – tu má vláda ČR (podobně je tomu s Kanceláří prezidenta republiky). Vedoucího Úřadu vlády jmenuje a odvolává vláda.

7.3 Horizontální koordinace v ústřední státní správě

Horizontální koordinace a komunikace na úrovni ústřední státní správy je zakotvena v řadě dokumentů, především v tzv. kompetenčním zákoně (2/1969 Sb.), dále v Jednacím řádu vlády ČR a v Legislativních pravidlech vlády ČR. Modernizace ústřední státní správy se zaměřuje především na zlepšení horizontální koordinace a na otázku lidských zdrojů (vzdělávání, služební zákon apod.). Na základě tzv. kompetenčního zákona vláda zřizuje jako svůj poradní orgán Legislativní radu. V jejím čele stojí člen vlády. Vedle Legislativní rady vlády působí řada dalších pracovních a poradních orgánů vlády, jejichž činnost zajišťuje Úřad vlády ČR. Zvláště velký význam má Bezpečnostní rada státu, jejímž předsedou je předseda vlády ČR a zasedají v ní členové vlády pověřeni řízením důležitých ministerstev – obrany, vnitra, zahraničních věcí, financí, zemědělství, průmyslu a obchodu, zdravotnictví, dopravy a životního prostředí. Stálými účastníky zasedání bezpečnostní rady státu je vedoucí Úřadu vlády ČR, guvernér České národní banky a Předseda Správy státních hmotných rezerv. Vedle orgánů, jejichž činnost zajišťuje Úřad vlády ČR, působí ještě další poradní a pracovní orgány v gesci jednotlivých ministerstev.

Důležitou oblastí činnosti ústřední státní správy je institucionální zajištění členství ČR v EU a koordinace procesu rozhodování v evropských otázkách. Hlavní koordinační role v této oblasti je svěřena Ministerstvu zahraničních věcí ČR. Dále byl zřízen Výbor pro Evropskou unii jako hlavní pracovní koordinační orgán státní správy ČR vůči EU. Na jednotlivých ministerstvech a v ostatních ústředních orgánech státní správy byly ustaveny resortní koordinační skupiny.

7.4 Státní služba

Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby, služební vztahy státních zaměstnanců, odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech služebního poměru. Dále zákon upravuje organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu. Zákon se nevztahuje na člena vlády, jeho poradce, zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, také zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády, dále na vedoucího Úřadu vlády ČR a na zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády, na náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády, nevztahuje se ani na člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu, předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů, předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu. Nevztahuje se přirozeně na zaměstnance, který vykonává pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a na zaměstnance, který pouze řídí, organizuje a kontroluje výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací. Nevztahuje se na ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod. Tento zákon se dále nevztahuje na zaměstnance zařazeného v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády ČR, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství a v Národním bezpečnostním úřadu.

Služba zahrnuje

- (a) přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti,
- (b) přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace,
- (c) přípravu návrhů koncepcí, strategií a programů,
- (d) řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady,
- (e) vytváření a správu informačních systémů veřejné správy podle jiného zákona, s výjimkou provozních informačních systémů,
- (f) státní statistickou službu,
- (g) správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právníckým osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána,
- (h) ochranu utajovaných informací,

- (i) zabezpečování obrany státu,
- (j) zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti,
- (k) obhajobu zahraničních zájmů ČR a zájmů ČR vyplývajících z jejího členství v EU nebo v jiné mezinárodní organizaci,
- (l) přípravu nebo realizaci dotační politiky,
- (m) přípravu nebo realizaci politiky výzkumu a vývoje,
- (n) přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly,
- (o) ochranu obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém,
- (p) zadávání veřejných zakázek,
- (q) audit,
- (r) zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců,
- (s) řízení všech těchto činností,
- (t) přípravu a vypracování odborných věcných podkladů k těmto činnostem.

Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného. Státnímu zaměstnanci přísluší služební označení. Pro služební místo státního zaměstnance se stanoveným středním vzděláním s výučním listem je služební označení referent, se středním vzděláním s maturitní zkouškou je služební označení odborný referent, s vyšším odborným vzděláním je služební označení vrchní referent, s vysokoškolským vzděláním získaným studiem v bakalářském studijním programu je služební označení rada, s vysokoškolským vzděláním získaným studiem v magisterském studijním programu je služební označení odborný rada nebo vrchní rada. V ministerstvu se místo služebního označení odborný rada použije služební označení ministerský rada a v Úřadu vlády vládní rada; místo služebního označení vrchní rada se použije služební označení vrchní ministerský rada a v Úřadu vlády vrchní vládní rada. Státnímu zaměstnanci, který vykonává službu na služebním působišti mimo území ČR, lze přiznat nebo propůjčit též diplomatickou nebo konzulární hodnost.

Představeným je státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy. Za představeného se považuje i fyzická osoba, která je oprávněna na základě zákona dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby; představeným může být i příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání. Služební místa představených v ministerstvu nebo v Úřadu vlády a jejich služební označení jsou náměstek pro řízení sekce, ředitel odboru, vedoucí

oddělení. Služební místa představených v jiných správních úřadech a jejich služební označení jsou vedoucí služebního úřadu, ředitel sekce, ředitel odboru, vedoucí oddělení. Představeným je též vedoucí zastupitelského úřadu. Vedoucím služebního úřadu je ten, kdo podle jiného zákona stojí v čele tohoto správního úřadu a tento úřad řídí, bez ohledu na to, zda je státním zaměstnancem. Stanovené vzdělání představeného je odvozeno od nejnáročnější činnosti, jejíž výkon řídí nebo sám vykonává.

Příslušný člen vlády může stanovit, že náměstek pro řízení sekce je oprávněn účastnit se místo člena vlády jednání schůze vlády a zastupovat jej na schůzi výboru nebo komise Poslanecké sněmovny včetně vyšetřovací komise, není-li výslovně požadována osobní účast člena vlády, nebo na schůzi výboru nebo komise Senátu.

Podstatná část zákona upravuje organizační záležitosti a správu služebních vztahů. Klíčovou úlohu v tom má ministerstvo vnitra, které připravuje návrh systemizace služebních míst na základě návrhů služebních orgánů a vyhodnocuje její dodržování, koordinuje zpracování návrhů organizačních struktur služebních úřadů, koordinuje systém hodnocení státních zaměstnanců i jejich vzdělávání, připravuje vzdělávací programy a rámcová pravidla pro vzdělávání státních zaměstnanců, hodnotí vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem služby služebními úřady a plní další úkoly stanovené zákonem.

Působnost ministerstva vnitra stanovenou služebním zákonem vykonává sekce pro státní službu, s výjimkou působnosti svěřené přímo ministrovi vnitra, náměstkovi pro státní službu, státnímu tajemníkovi nebo personálnímu řediteli sekce pro státní službu a vydávání vyhlášek. Sekce pro státní službu je organizační jednotkou ministerstva vnitra. V čele sekce pro státní službu je náměstek pro státní službu. Není-li služební místo náměstka pro státní službu obsazeno, vykonává jeho pravomoci personální ředitel sekce pro státní službu.

Vedoucí služebního úřadu řídí činnosti související se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího podřízeného služebního úřadu. Vedoucí služebního úřadu dále plní úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu. Služební místo státního tajemníka se zřizuje v ministerstvu a v Úřadu vlády. Státní tajemník má postavení náměstka pro řízení sekce. Státní tajemník řídí činnosti související se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího služebního úřadu podřízeného ministerstvu. Státní tajemník dále plní úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu.

Samostatná hlava zákona upravuje systemizaci a organizační strukturu služebního úřadu. Návrh systemizace vypracovává ministerstvo vnitra v dohodě s ministerstvem financí na základě návrhů služebních orgánů, které mu je předkládají prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů. Při vypracování návrhu systemizace ministerstva nebo jemu podřízeného služebního úřadu se postupuje v součinnosti s příslušným členem vlády, v případě systemizace Úřadu vlády v součinnosti s vedoucím Úřadu vlády. Systemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra. Vláda je oprávněna

upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu. Služební místa a finanční prostředky na platy státních zaměstnanců podle schválené systemizace nelze použít pro jiný účel.

Služební orgán zpracuje podle systemizace návrh organizační struktury služebního úřadu nebo její změny a prostřednictvím příslušného ústředního správního úřadu jej předloží ministerstvu vnitra k vyjádření. Nevyjádří-li se Ministerstvo vnitra k návrhu do 30 dnů od jeho předložení, považuje se návrh za schválený. Nedojde-li v důsledku schválení organizační struktury nebo její změny ke skončení služebního poměru nebo odvolání ze služebního místa představeného, schvaluje organizační strukturu nebo její změnu státní tajemník nebo služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, případně vedoucí služebního úřadu.

Služba se vykonává ve služebním poměru na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Státní zaměstnanci vykonávají službu zpravidla ve služebním poměru na dobu neurčitou. Do služebního poměru na dobu určitou se vždy přijme osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku. Na dobu určitou lze přijmout osobu rovněž tehdy, je-li třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance.

Do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku ČR a řádně vykonávat službu. Do služebního poměru se osoba přijímá rozhodnutím služebního orgánu. Spolu s rozhodnutím o přijetí do služebního poměru rozhodne služební orgán o zařazení státního zaměstnance na služební místo nebo o jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného. Na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného není nárok.

Na obsazení volného služebního místa se koná výběrové řízení. Výběrového řízení se může zúčastnit státní zaměstnanec nebo jiná osoba za stanovených podmínek. Státní zaměstnanec podá služebnímu orgánu žádost o zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného, které má být na základě výběrového řízení obsazeno. Jiná osoba podá služebnímu orgánu žádost o přijetí do služebního poměru, jejíž součástí je též žádost o zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného, které má být na základě výběrového řízení obsazeno.

Žadatel o přijetí do služebního poměru musí být státním občanem ČR, občanem jiného členského státu EU nebo občanem státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Žadatel dále musí dosáhnout věku 18 let, být plně svéprávný, bezúhonný, dosáhnout vzdělání stanoveného tímto zákonem a mít potřebnou zdravotní způsobilost. Žadatel, který není státním občanem ČR, musí zkouškou prokázat znalost českého jazyka; to neplatí, doloží-li, že absolvoval alespoň po dobu 3 školních roků základní, střední nebo vysokou školu, na níž byl vyučovacím jazykem český jazyk. Vláda může v rámci systemizace stanovit služební místa, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství ČR. Služební orgán může služebním předpisem stanovit pro služební místo požadavek úrovně znalosti cizího jazyka, odborného zaměření vzdělání nebo jiný odborný požadavek potřebný pro výkon služby, rovněž může stanovit

požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi v souladu s příslušným právním předpisem.

Má-li být na základě výsledku výběrového řízení na volné služební místo zařazena nebo na volné služební místo představeného jmenována osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, přijme se tato osoba do služebního poměru na dobu určitou, a to s trváním 12 měsíců, nebyla-li v oznámení o vyhlášení výběrového řízení na obsazení volného služebního místa uvedena doba kratší. Má-li být na základě výsledku výběrového řízení na volné služební místo zařazena nebo na volné služební místo představeného jmenována osoba, která není státním zaměstnancem, nebo osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, stanoví se jí zkušební doba v délce 6 měsíců.

Služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Státní zaměstnanec skládá před služebním orgánem v den nástupu do služby služební slib. Do služebního poměru nelze přijmout justičního čekatele nebo právního čekatele, poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, prezidenta republiky, člena vlády nebo náměstka člena vlády, vedoucího Úřadu vlády, soudce Ústavního soudu, asistenta soudce Ústavního soudu, asistenta soudce nebo státního zástupce, prezidenta nebo viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, guvernéra, viceguvernéra nebo člena bankovní rady České národní banky, Veřejného ochránce práv, jeho zástupce, jeho asistenta, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu, předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů, předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu, člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, osobu vykonávající vojenské cvičení nebo mimořádnou službu. Do služebního poměru nelze dále přijmout soudce, státního zástupce, člena nebo kontrolora Nejvyššího kontrolního úřadu, vyššího soudního úředníka nebo vyššího úředníka státního zastupitelství, vojáka z povolání, příslušníka bezpečnostního sboru,

Státní zaměstnanec je povinen úspěšně vykonat úřednickou zkoušku. Služební úřad umožní státnímu zaměstnanci na jeho žádost vykonat úřednickou zkoušku nejpozději před uplynutím doby trvání služebního poměru na dobu určitou. Služební úřad umožní osobě, která splňuje předpoklady pro přijetí do služebního poměru, vykonat úřednickou zkoušku; tato osoba si hradí náklady na vykonání úřednické zkoušky sama. Přihlášení na úřednickou zkoušku a další organizační věci spojené s úřednickou zkouškou se uskutečňují prostřednictvím portálu pro přihlašování na úřednickou zkoušku.

Úřednická zkouška je tvořena částí obecnou a částí zvláštní. Obecná část úřednické zkoušky se koná písemně. Účelem obecné části úřednické zkoušky je ověřit, zda státní zaměstnanec má potřebné znalosti organizace a činnosti veřejné správy, práv, povinností a pravidel etiky státního zaměstnance, právních předpisů obecně dopadajících na činnost státní správy a práva EU. Provedení obecné části úřednické zkoušky zabezpečuje ministerstvo vnitra. Zvláštní část úřednické zkoušky se koná

po úspěšném vykonání obecné části úřednické zkoušky, a to ústně před zkušební komisí. Účelem zvláštní části úřednické zkoušky je ověřit, zda státní zaměstnanec má potřebné vědomosti a schopnosti a je dostatečně odborně připraven pro další výkon služby v oboru služby, k jehož výkonu byl na služební místo zařazen nebo jmenován. Provedení zvláštní části úřednické zkoušky zabezpečuje ústřední správní úřad ve spolupráci se služebním úřadem. Za rovnocennou obecné části úřednické zkoušky se považuje obecná část zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku. Vláda může nařízením stanovit, že zvláštní část zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku k výkonu konkrétní správní činnosti se považuje za rovnocennou zvláštní části úřednické zkoušky pro příslušný obor služby. Vláda může dále nařízením stanovit, že za rovnocennou zvláštní části úřednické zkoušky se považuje zkouška podle jiného zákona, je-li její obsah a rozsah se zvláštní částí úřednické zkoušky srovnatelný.

Zákon dále upravuje změnu služebního poměru. Může jí být vyslání na služební cestu, přeložení, zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby, zařazení na jiné služební místo, změna doby trvání služebního poměru, jmenování na služební místo představeného, odvolání ze služebního místa představeného, převedení na jiné služební místo, zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené, zařazení mimo výkon služby pro výkon funkce v odborové organizaci, zařazení mimo výkon služby pro pozastavení služby, zastupování, vyslání k výkonu zahraniční služby a zařazení po jeho ukončení, zkrácení služebního poměru, přerušování výkonu služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže.

Státní zaměstnanec může být na dobu nezbytně nutnou vyslán na služební cestu, a to i bez svého souhlasu. Při vyslání na služební cestu se určí místo nástupu, místo cíle a místo ukončení služební cesty, dobu trvání a způsob dopravy a ubytování; mohou se též určit další podmínky služební cesty. Státní zaměstnanec je povinen nastoupit služební cestu i ve dnech pracovního klidu, jestliže to je k plnění úkolů služby nezbytné. Státní zaměstnanec na služební cestě koná službu podle příkazů představeného, který ho na tuto cestu vyslal.

Státní zaměstnanec může být na dobu nezbytně nutnou, která musí být předem určena, nejdéle však na dobu 60 dnů v kalendářním roce, přeložen k výkonu služby v oboru služby, který vykonává, do jiného služebního úřadu nebo do jiného organizačního útvaru služebního úřadu, a to i bez svého souhlasu. Se souhlasem státního zaměstnance lze dobu jeho přeložení prodloužit, nejdéle však o dobu 60 dnů.

Státní zaměstnanec se zařadí na jiné služební místo na základě výsledku výběrového řízení na obsazení volného služebního místa. Doba trvání služebního poměru na dobu neurčitou není zařazením na jiné služební místo dotčena. Doba trvání služebního poměru na dobu určitou se zařazením na jiné služební místo nezkracuje. Státnímu zaměstnanci se doba trvání služebního poměru na dobu určitou změní také jeho zařazením na jiné služební místo nebo jmenováním na služební místo představeného, na kterém má být služba vykonávána na dobu neurčitou

nebo na dobu určitou, která uplyne později než jeho dosavadní služební poměr na dobu určitou.

Náměstka pro státní službu jmenuje vláda na návrh předsedy vlády na dobu 6 let na základě výsledku výběrového řízení. Nikdo nemůže být náměstkem pro státní službu jmenován více než jednou. Výběrová komise má 5 členů, které jmenuje a odvolává vláda. Výběrové řízení organizuje Úřad vlády. Státního tajemníka jmenuje vláda na návrh příslušného ministra nebo vedoucího Úřadu vlády na dobu 5 let na základě výsledku výběrového řízení. Výběrové řízení organizuje sekce pro státní službu. Vedoucího služebního úřadu jmenuje ten, o kom to stanoví zákon, na dobu v něm stanovenou, jinak na dobu neurčitou, a to na základě výsledku výběrového řízení. Nestanoví-li zákon jinak, vedoucího služebního úřadu na služební místo jmenuje služební orgán ve služebním úřadu, který je bezprostředně nadřízen služebnímu úřadu, v němž má být služební místo obsazeno; není-li takový nadřízený služební úřad, jmenuje vedoucího služebního úřadu náměstek pro státní službu. Náměstka pro řízení sekce jmenuje státní tajemník na základě výsledku výběrového řízení. Ředitele sekce jmenuje vedoucí služebního úřadu na základě výsledku výběrového řízení. Ředitele odboru v ministerstvu nebo v Úřadu vlády jmenuje státní tajemník na základě výsledku výběrového řízení. V jiném správním úřadu jmenuje ředitele odboru na základě výsledku výběrového řízení vedoucí služebního úřadu. Vedoucího oddělení v ministerstvu nebo v Úřadu vlády jmenuje státní tajemník na základě výsledku výběrového řízení. V jiném správním úřadu jmenuje vedoucího oddělení na základě výsledku výběrového řízení vedoucí služebního úřadu.

Státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě ze zdravotních důvodů, v důsledku odvolání ze služebního místa představeného, v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace, v důsledku uplynutí doby, na kterou byl státní zaměstnanec zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného na dobu určitou, aniž by současně skončil jeho služební poměr, z důvodu, že přestal splňovat požadavek spočívající ve způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi podle právního předpisu o ochraně utajovaných informací, z důvodu, že přestal splňovat požadavek státního občanství ČR, nebo z důvodu, že odmítl uzavřít dohodu o zákazu konkurence.

Služební poměr skončí v případech stanovených tímto zákonem, neskončil-li smrtí státního zaměstnance nebo jeho prohlášením za mrtvého, popřípadě uplynutím doby, jde-li o služební poměr na dobu určitou. Služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru, nesplňuje-li státní zaměstnanec požadavek občanství členského státu Evropské unie nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru, jestliže dvě po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance obsahují závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovující výsledky, nesplňuje-li státní zaměstnanec bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby, nebo uplynula-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Služební poměr skončí

- (a) v případě, kdy byl státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti anebo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, dnem nabytí právní moci rozsudku,
- (b) v případě, kdy v řízení o trestném činu, kterého se státní zaměstnanec dopustil, za který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje 5 let, bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, dnem nabytí právní moci rozhodnutí,
- (c) v případě, že byl státnímu zaměstnanci pravomocně uložen trest zákazu činnosti vykonávat službu, dnem nabytí právní moci rozhodnutí,
- (d) v případě, kdy byl státní zaměstnanec na základě pravomocného soudního rozhodnutí omezen na svéprávnosti, dnem nabytí právní moci rozsudku,
- (e) bylo-li státnímu zaměstnanci pravomocně uloženo kárné opatření propuštění ze služebního poměru, dnem nabytí právní moci rozhodnutí,
- (f) zrušením služebního poměru služebním orgánem nebo státním zaměstnancem ve zkušební době z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu, a to dnem doručení písemného oznámení o zrušení služebního poměru, není-li v něm uveden den pozdější; služební orgán nesmí ve zkušební době zrušit služební poměr v době prvních 14 dnů trvání dočasné neschopnosti k výkonu služby,
- (g) posledním dnem kalendářního měsíce, v němž státní zaměstnanec nevykonal úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku, nebo
- (h) dnem 31. prosince kalendářního roku, v němž státní zaměstnanec dovršil věk 70 let

Zákon dále stanovuje povinnosti státních zaměstnanců. Státní zaměstnanec je povinen

- (a) zachovávat při výkonu služby věrnost České republice,
- (b) vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost,
- (c) při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby,

- (d) plnit služební úkoly osobně, řádně a včas,
- (e) prohlubovat si vzdělání podle pokynů služebního orgánu,
- (f) dodržovat služební kázeň,
- (g) poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže to patří k jeho služebním úkolům,
- (h) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byl této povinnosti zproštěn; povinnost zachovávat mlčenlivost, která státnímu zaměstnanci vyplývá z jiného zákona, není dotčena,
- (i) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance,
- (j) v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem,
- (k) oznámit služebnímu orgánu, že je proti němu zahájeno trestní stíhání a v jaké věci,
- (l) zastupovat představeného nebo státního zaměstnance na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě,
- (m) vykonávat službu ve výběrové komisi, zkušební komisi, při smířčím řízení, v kárné komisi a v dalších orgánech zřizovaných služebním orgánem podle služebního předpisu,
- (n) zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání,
- (o) plně využívat služební dobu k výkonu služby,
- (p) řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu služebním úřadem a střežit a ochraňovat majetek, který mu byl svěřen, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím,
- (q) při výkonu služby z jiného místa vykonávat službu pouze na místě sjednaném v dohodě o výkonu služby z jiného místa a dodržovat podmínky sjednané v této dohodě,

- (r) při úředním ústním nebo písemném jednání s fyzickými osobami nebo právníckými osobami sdělit své jméno, popřípadě jména, a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního úřadu, v němž je zařazen,
- (s) vykonávat službu při odvracení živelní pohromy nebo jiného hrozícího nebezpečí anebo se podílet na zmírnění jejich bezprostředních následků,
- (t) dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem.

Víra, náboženství ani politické nebo jiné smýšlení státního zaměstnance nesmějí být na újmu řádného a nestranného výkonu jeho služby.

Představený je dále povinen řídit a kontrolovat výkon služby podřízenými státními zaměstnanci, průběžně hodnotit výkon služby státních zaměstnanců a podílet se na jejich služebním hodnocení, zachovávat pravidla slušnosti vůči podřízeným státním zaměstnancům a zaměstnancům, plnit vůči podřízeným zaměstnancům povinnosti vedoucího zaměstnance podle zákoníku práce, poskytovat podřízeným státním zaměstnancům informace potřebné pro řádný výkon jejich služby.

Státní zaměstnanec má právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby, na to, aby mu byla ve služebním úřadu k dispozici odborná literatura vztahující se k jím vykonávanému oboru služby, na veřejné užívání služebního označení státního zaměstnance včetně služebního označení představeného nebo služebního orgánu, na prohlubování vzdělání, na plat a platový postup; platová třída státního zaměstnance odpovídá služebnímu místu v oboru služby, na které je státní zaměstnanec zařazen nebo jmenován; změnu služebního místa spojenou se snížením platové třídy lze bez souhlasu státního zaměstnance provést jen v případech stanovených tímto zákonem nebo na základě zákona, kterým se mění působnost služebního úřadu, odmítnout vyřizovat služební úkoly, které nepatří do oboru služby, v němž vykonává službu, odmítnout splnit služební úkol, který má podle jiného právního předpisu, služebního předpisu nebo příkazu splnit osobně představený (to ovšem neplatí v případě zastupování); podat ve věcech výkonu služby a služebních vztahů stížnost, domáhat se zákonným způsobem svých práv vyplývajících ze služebního poměru.

Představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí. Státní zaměstnanec nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů obchodních korporací provozujících podnikatelskou činnost, s výjimkou případů, kdy byl do těchto orgánů vyslán služebním orgánem; vyslaný státní zaměstnanec jedná v těchto orgánech jako zástupce státu, je povinen prosazovat jeho zájmy a nesmí od příslušné obchodní korporace pobírat odměnu, nestanoví-li zákon jinak. Zákaz pobírat odměnu trvá i v době po skončení služebního poměru.

Státní zaměstnanec může vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona pouze s předchozím písemným souhlasem služebního orgánu. Toto

omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou pro soud nebo jiný správní úřad než ten, ve kterém vykonává službu, na činnost v poradních orgánech vlády a jejich orgánech, činnost v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo ve zvláštních orgánech, které vykonávají státní správu, a na správu vlastního majetku.

Představenému nepřísluší vykonávat právo na stávkou. Požadavky týkající se služebních vztahů státních zaměstnanců uplatňované představenými musí být bez zbytečného odkladu a průtahů projednány ve smírčím řízení. Ve smírčím řízení jednají představení nebo jejich zástupci a za služební úřad služební orgán nebo státní zaměstnanec, do jehož oboru služby tato záležitost spadá, anebo zástupce.

Služební úkoly ukládá a jejich plnění řídí a kontroluje příslušný člen vlády, vedoucí Úřadu vlády a představený. Člen vlády může státním zaměstnancům zařazeným v příslušném útvaru Úřadu vlády ukládat služební úkoly a jejich plnění řídit a kontrolovat, pokud jej vláda pověřila zabezpečováním úkolů, které jinak spadají do působnosti Úřadu vlády. Je-li takovým útvarem sekce, považuje se náměstek pro řízení sekce za náměstka tohoto člena vlády.

Má-li státní zaměstnanec za to, že příkaz je v rozporu s právním předpisem nebo služebním předpisem, je povinen na to upozornit bezprostředně nadřízeného představeného, vyššího představeného, vedoucího služebního úřadu, příslušného člena vlády nebo vedoucího Úřadu vlády dříve, než tento příkaz začne plnit. Nedojde-li k nápravě, je státní zaměstnanec povinen na tento rozpor písemně upozornit. Trvá-li bezprostředně nadřízený představený, vyšší představený, vedoucí služebního úřadu, příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády přes písemné upozornění na splnění příkazu, je povinen vydat příkaz státnímu zaměstnanci písemně. Písemné upozornění a písemný příkaz se založí do osobního spisu státního zaměstnance; o tomto postupu se neprodleně písemně vyrozumí náměstek pro státní službu. Státní zaměstnanec nesmí splnit příkaz, spáchal-li by jeho splněním trestný čin nebo správní delikt.

Služební kázní se rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů. Zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním. Státní zaměstnanec odpovídá za kárné provinění. Drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Za kárné provinění lze uložit státnímu zaměstnanci kárné opatření. Kárným opatřením je písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru.

Na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve služebním poměru se použijí příslušná ustanovení zákoníku práce. Ustanoveními zákoníku práce se řídí i služební doba státních zaměstnanců a přestávka ve službě. Pracovní doba podle zákoníku práce se pro účely tohoto zákona považuje za služební dobu. Služební orgán stanoví služebním předpisem podrobnější pravidla pro rozvržení služební doby včetně začátku a konce služební doby a pružného rozvržení služební doby, a to i s ohledem

na vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem služby. Pružné rozvržení služební doby může povolit služební orgán. Bylo-li pružné rozvržení služební doby povoleno, řídí se příslušnými ustanoveními zákoníku práce. Služební pohotovost nařizuje státnímu zaměstnanci písemně služební orgán. Služba konaná v době služební pohotovosti nad stanovenou služební dobu je službou přesčas. Služba přesčas a služba v noční době státních zaměstnanců se řídí příslušnými ustanoveními zákoníku práce. Dovolená státních zaměstnanců činí 5 týdnů v kalendářním roce; jinak se řídí ustanoveními zákoníku práce. Čerpání dovolené a dodatkové dovolené nařizuje písemně služební orgán. Za dobu čerpání dovolené a dodatkové dovolené přísluší státnímu zaměstnanci náhrada platu ve výši průměrného výdělku.

Zákon dále upravuje vzdělávání státních zaměstnanců. Prohlubováním vzdělání je vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání. Prohlubování vzdělání státního zaměstnance se zaměřuje na jeho další odborný růst v jím vykonávaném oboru služby včetně zdokonalování nebo získávání jazykových znalostí. Prohlubování vzdělání státního zaměstnance se považuje za výkon služby, za který přísluší státnímu zaměstnanci plat. Rozsah prohlubování vzdělání státního zaměstnance určuje služební orgán, přitom vychází z výsledku služebního hodnocení státního zaměstnance. Náklady vynaložené na prohlubování vzdělání nese služební úřad.

Služební zákon dále upravuje podmínky pro výkon služby. Služební úřad, v němž státní zaměstnanec vykonává službu, vytváří podmínky pro řádný a bezpečný výkon služby; za tím účelem zajišťuje informace potřebné k řádnému výkonu služby a pracovnělékařské služby. Zdravotní pojištění, nemocenské pojištění a důchodové pojištění státních zaměstnanců upravují jiné zákony. Sociální zajištění státního zaměstnance zahrnuje plat při dočasné neschopnosti k výkonu služby. Státnímu zaměstnanci, který byl uznán dočasně neschopným k výkonu služby, přísluší v době prvních 14 dnů dočasné neschopnosti k výkonu služby za dny, které jsou dny výkonu služby, plat ve výši 60 %, s výjimkou prvních 3 dnů, které jsou dny výkonu služby, za které plat při dočasné neschopnosti k výkonu služby nepřísluší. Dočasnou neschopností k výkonu služby se pro účely tohoto zákona rozumí uznaná dočasná pracovní neschopnost nebo nařízená karanténa.

Státní zaměstnanci mají právo na informace a projednání v záležitostech výkonu služby a podmínek jejího výkonu. Projednáním se rozumí jednání mezi služebním úřadem a státními zaměstnanci, v němž mají možnost zaujmout své stanovisko k projednávané věci za účelem dosažení shody. Služební úřad je povinen informovat státní zaměstnance a jednat s nimi přímo. Působí-li ve služebním úřadu odborová organizace, zajišťuje informování a projednání vůči všem státním zaměstnancům. Nepůsobí-li ve služebním úřadu odborová organizace, zajišťuje informování a projednání vůči všem státním zaměstnancům rada státních zaměstnanců, jestliže byla zvolena, a projednání v záležitostech bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby zajišťují zástupci státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby, jestliže byli zvoleni.

Služební úřad je povinen informovat státní zaměstnance o pravděpodobném vývoji zaměstnanosti ve služebním úřadu, početním stavu a struktuře státních zaměstnanců ve služebním úřadu, základních podmínkách výkonu služby a jejich změně. Informování státních zaměstnanců za služební úřad zajišťuje služební orgán a představení. Služební úřad je povinen se státními zaměstnanci projednat otázky bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby. Účast státních zaměstnanců na řešení otázek bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby, jde-li o činnost zástupců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby nebo o přímé jednání nebo poskytování informací státním zaměstnancům, se řídí § 108 zákoníku práce. Projednání se státními zaměstnanci za služební úřad zajišťuje služební orgán a představení.

Služební úřad je povinen informovat příslušnou odborovou organizaci o záležitostech uvedených v § 130 a projednat s ní záležitosti uvedené v § 131. Odborová organizace je dále oprávněna zejména projednat a zaujmout stanovisko k podkladům potřebným k sestavení organizační struktury služebního úřadu, dostat zprávu o osobách nově přijatých do služebního poměru, projednat a zaujmout stanovisko k návrhům rozhodnutí týkajících se změn a skončení služebního poměru, projednat a zaujmout stanovisko k návrhům služebních předpisů, které mají být vydány služebním orgánem a týkající se služebního úřadu, v němž odborová organizace působí, projednat a zaujmout stanovisko k návrhům na zlepšení podmínek výkonu služby a tyto návrhy předkládat, být přítomna při konání úřednické zkoušky, být zúčastněna v poradních orgánech služebního orgánu, vykonávat kontrolu nad stavem bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby v rozsahu a za podmínek vyplývajících z § 322 zákoníku práce.

Služební orgán je povinen s odborovou organizací projednat návrhy ve věcech systemizace služebních úřadů, na zlepšení podmínek výkonu služby, služebních předpisů, které se týkají více služebních úřadů. Odborová organizace má právo vyjadřovat se ke všem návrhům právních předpisů týkajících se státních zaměstnanců. Služební orgány jsou povinny zajistit, aby odborové organizace mohly vykonávat oprávnění podle tohoto zákona. Za odborovou organizaci jedná orgán určený jejími stanovami. Odborová organizace působí ve služebním úřadu a má právo jednat, jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové vykonávají ve služebním úřadu službu ve služebním poměru.

Státní zaměstnanci ve služebním úřadu, v němž nepůsobí odborová organizace, si mohou zvolit radu státních zaměstnanců a zástupce státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby. Členové odborových orgánů, členové rady státních zaměstnanců a zástupci státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby nesmějí být pro výkon své činnosti diskriminováni nebo znevýhodněni ani zvýhodněni. Služební poměr nesmí být skončen z důvodu výkonu funkce v odborové organizaci, radě státních zaměstnanců nebo zástupce státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby.

Ke zlepšení podmínek výkonu služby, zejména zdravotních, sociálních nebo kulturních, je možné v kolektivní dohodě upravit práva státních zaměstnanců, jakož i práva a povinnosti stran této dohody. Kolektivní dohodu smí za státní zaměstnance uzavřít pouze odborová organizace.

Odměňování státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak. Kde se v zákoníku práce používá pojem zaměstnanec, rozumí se tím pro účely tohoto zákona státní zaměstnanec, pojmu vedoucí zaměstnanec odpovídá pojem představený, zaměstnavatelem se pro účely tohoto zákona rozumí služební orgán, pracovním poměrem se rozumí služební poměr, výkonem práce se rozumí výkon služby apod. Služební zákon obsahuje zvláštní ustanovení o platovém tarifu a platových třídách. První až čtvrtá platová třída stanovená zákoníkem práce se v případě státních zaměstnanců nepoužijí. Výši platových tarifů s přihlédnutím k povinnostem a omezením při výkonu služby a k jeho významu a způsob jejich určení pro státní zaměstnance stanoví vláda nařízením. Charakteristika platových tříd je uvedena v příloze č. 1 k služebnímu zákonu. Vláda na jejím základě stanoví nařízením katalog správních činností a jejich zařazení podle složitosti, odpovědnosti a namáhavosti do jednotlivých platových tříd. Pro nové služební místo státního zaměstnance, na kterém se mají vykonávat činnosti neuvedené v katalogu správních činností, platovou třídu stanoví služební orgán se souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí.

Rozpětí příplatků za vedení stanoví příloha č. 2 k tomuto zákonu. Vláda může nařízením stanovit závazná pravidla pro určení konkrétní výše příplatků za vedení v rámci stanoveného rozpětí. K veškeré službě přesčas je přihlédnuto v platu představeného, který je služebním orgánem nebo vedoucím zastupitelského úřadu. Vláda nařízením stanoví pravidla pro určení konkrétní výše zvláštního příplatku. Služební orgán služebním předpisem stanoví výši zvláštního příplatku pro služební místa ve služebním úřadu. Státnímu zaměstnanci lze osobní příplatek přiznat, zvýšit, snížit nebo odejmout v závislosti na výsledku jeho služebního hodnocení. Státnímu zaměstnanci lze do jeho prvního služebního hodnocení přiznat, zvýšit, snížit nebo odejmout osobní příplatek, a to na návrh představeného.

Odměnou lze ocenit též dobrovolné převzetí splnění náležitých služebních úkolů za nepřítomného státního zaměstnance, pokud mu nevznikl nárok na příplatek za vedení. Celkový úhrn odměn vyplacených státnímu zaměstnanci za kalendářní rok činí nejvýše 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvýše přípustného osobního příplatku v příslušné platové třídě a v případě představeného též příplatku za vedení, který mu lze jako nejvýše přípustný přiznat podle přílohy č. 2 k tomuto zákonu. Výše odměny za služební pohotovost činí 10 % průměrného výdělku.

Výši platového tarifu, výši příplatku za vedení, poskytnutí odměny a její výši a přiznání a výši osobního příplatku, jeho zvýšení, snížení nebo odejmutí představenému na služebním místě náměstka pro státní službu, vedoucího služebního úřadu v ústředních správních úřadech a vedoucího služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, určí ten, kdo jej na dané služební místo jmenoval, podle této části a příloh č. 1 a 2 k tomuto zákonu. Pokud služební orgán jmenovala na dané

služební místo vláda, může vláda pověřit jednáním příslušného člena vlády. U ostatních vedoucích služebních úřadů rozhodne o platových náležitostech nadřízený služební orgán.

Pro stanovení systemizace pracovních míst zaměstnanců ve správním úřadu, počet míst náměstků člena vlády a zaměstnanců, kteří vykonávají práci pro člena vlády, včetně zaměstnanců zařazených v kabinetu člena vlády, nebo zaměstnanců, kteří vykonávají práci pro vedoucího Úřadu vlády, a jejich platový tarif určuje a objem prostředků na jejich platy navrhuje příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády. Kabinetem člena vlády se rozumí útvar v ministerstvu nebo v Úřadu vlády, v jehož působnosti je formulování politik výlučně pro člena vlády.

Náměstek člena vlády je zástupcem člena vlády, s výjimkou věcí, které vyhrazuje členovi vlády zákon. Zejména je oprávněn účastnit se místo člena vlády jednání schůze vlády a zastupovat jej na schůzi výboru nebo komise Poslanecké sněmovny včetně vyšetřovací komise, není-li výslovně požadována osobní účast člena vlády, nebo na schůzi výboru nebo komise Senátu.

Pracovní místo náměstka člena vlády není v organizačním uspořádání správního úřadu stupněm řízení; člen vlády může mít nejvýše 2 takové náměstky. Náměstek člena vlády je v pracovním poměru ke státu a jmenuje a odvolává jej příslušný člen vlády; náměstek člena vlády, který není pověřen řízením ministerstva, je zařazen v Úřadu vlády.

Služební orgán může obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů, jestliže státní zaměstnanec nevykonává službu z důvodu dočasné neschopnosti k výkonu služby po dobu delší než 1 kalendářní měsíc, státní zaměstnanec vykonává vojenské cvičení nebo mimořádnou službu, státní zaměstnankyně čerpá mateřskou dovolenou nebo státní zaměstnankyně nebo státní zaměstnanec čerpá rodičovskou dovolenou, státní zaměstnanec byl zproštěn služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání pro trestný čin nebo z důvodu vazby, státnímu zaměstnanci byl přerušen výkon služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže, státní zaměstnanec byl přeložen, nebo státní zaměstnanec byl zařazen mimo výkon služby.

Zřizuje se informační systém o státní službě jako informační systém veřejné správy, jehož účelem je vedení údajů nezbytných pro správu organizačních věcí služby a služebních vztahů v rámci služebních úřadů i mezi nimi a činění některých úkonů podle tohoto zákona. Správcem informačního systému o státní službě je Ministerstvo vnitra. Součástí informačního systému o státní službě je rejstřík státních zaměstnanců, evidence obsazovaných služebních míst, portál pro přihlašování na úřednickou zkoušku a evidence uskutečněných úřednických zkoušek.

Rejstřík státních zaměstnanců je přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup služebnímu orgánu, popřípadě tomu, koho zmocnil. Evidence obsazovaných služebních míst je přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup v rozsahu služebních míst, která nebylo možno obsadit státním zaměstnancem zařazeným mimo výkon služby; v ostatním je přístupná pouze služebnímu orgánu a státnímu zaměstnanci zařazenému mimo výkon služby. Portál pro přihlašování na

úřednickou zkoušku je přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup. Evidence provedených úřednických zkoušek je přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup.

8 Územní veřejná správa

8.1 Obecní zřízení

Obecní zřízení je v ČR legislativně upraveno zákonem č. 128/2000 Sb. Hlava I obsahuje obecná ustanovení. Obec je definována jako základní územní samosprávné společenství občanů. Tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je dále veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost, jež vyplývá z těchto vztahů. V §2 je vyjádřena podstata samosprávné funkce: „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“

Zákon dále říká, že obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. V roce 2006 bylo obecní zřízení v tomto bodě podstatně rozšířeno jednak obnovením kategorie „městys“ v české legislativě, jednak rehabilitací historických měst. Do zákona o obecním zřízení přibylo ustanovení, že „obec je městys, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.“ Novela z roku 2006 (č. 234/2006 Sb.) zrelativizovala i ustanovení týkající se měst. Nově se městem podle novely mohla stát i obec, „která byla městem přede dnem 17. května 1954“, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Podobně je tomu i s historickými městysy: „Obec, která byla oprávněna užívat označení městys přede dnem 17. května 1954, je městys, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny.“

Zvláštní kategorii měst představují statutární města, jež mají právo členit své území na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Statutární města jsou vyjmenována v zákoně. V roce 2000 bylo v ČR podle zákona 16 statutárních měst, k nimž přibyla nejprve tři další statutární města v roce 2003, další čtyři v roce 2006 a ještě dvě města v roce 2012. Statutárními městy jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav a Prostějov. Je třeba poznamenat, že většina statutárních měst možnosti členit své území na městské obvody nebo městské části s vlastními samosprávnými orgány nevyužívá.

Zákon dále říká, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. U měst a městysů se tyto orgány nazývají zastupitelstvo města (městys), rada města

(městyse), starosta, městský úřad (úřad městyse) a zvláštní orgány města (městyse). Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Městský obvod územně členěného statutárního města je spravován zastupitelstvem městského obvodu; dalšími orgány městského obvodu jsou rada městského obvodu, starosta, úřad městského obvodu a zvláštní orgány městského obvodu. Městská část územně členěného statutárního města je spravována zastupitelstvem městské části; dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta, úřad městské části a zvláštní orgány městské části. Orgánem obce (městyse, města, statutárního města, městského obvodu nebo městské části) je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.

Obec má dvojí působnost – samostatnou a přenesenou. V samostatné působnosti obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Svě záležitosti obec spravuje zcela samostatně, státní a krajské orgány mohou do její samostatné působnosti zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. V přenesené působnosti jde o výkon státní správy, který byl zákonem svěřen orgánu obce.

V samostatné působnosti může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Slouží k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, umožňuje pořádání veřejně přístupných sportovních a kulturních podniků, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochranu životního prostředí a užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. V přenesené působnosti obec může vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce. Zákon také stanovuje způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, což je podmínkou platnosti každého právního předpisu obce. Musí být vyvěšen na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Patnáctým dnem po dni vyhlášení pak právní předpis obce může nabýt účinnosti. V případě naléhavého obecního zájmu, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. U obcí, jež vykonávají rozšířenou působnost, musí být nařízení obce zveřejněno též na úředních deskách obecních úřadů působících v jejich správním obvodu.

Důležitou součástí obecního zřízení jsou občané, bez nichž by obecní samospráva nebyla myslitelná. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem ČR a v obci je hlášena k trvalému pobytu. Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo volit a být volen do zastupitelstva obce, hlasovat v místním referendu, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, nahlížet do rozpočtu obce, do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok a do dalších dokumentů, jako jsou usnesení a zápisy z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce. Občan může požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, může podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

S výjimkou volebního práva a práva hlasovat v místním referendu má stejná oprávnění jako občan obce i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Platí to i pro fyzické osoby, jež nejsou v obci hlášeny k trvalému pobytu a nejsou občany obce. Fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, má stejná oprávnění jako občan obce, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. V takovémto případě má cizinec i právo volit a být volen do zastupitelstva obce, může také hlasovat v místním referendu. Podobně jako v jiných evropských zemích však jde praxe v tomto ohledu ještě dál. V roce 2014 bylo umožněno volit v obecních volbách cizincům z členských států EU i tehdy, jestliže byli v obci hlášeni nikoli k trvalému, ale k přechodnému pobytu.

Úvodní hlava zákona se dále zabývá územím obce a jeho změnami. Jde hlavně o podmínky, za kterých se dvě nebo více obcí, jež spolu sousedí, mohou na základě dohody sloučit. Podobně se může obec na základě dohody připojit k jiné obci, se kterou sousedí. Zákon upravuje i zřizování, případně rušení městských obvodů nebo městských částí ve statutárních městech. K problematice území obce a jeho změn patří i vznik nové obce oddělením části obce, popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu. Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a musí tvořit souvislý územní celek. Po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit. Změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, se uskutečňují na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem.

Hlava II zákona č. 128/2000 Sb. je věnována samostatné působnosti obce. Patří do ní záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce či o výkon státní správy. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje 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. Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, může také zřídit obecní policii (zřízení a činnost obecní policie upravuje zvláštní zákon).

Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Vede účetnictví podle zákona o účetnictví. Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem obec naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.

Obec požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. Kraj provádí přezkoumání hospodaření obce v přenesené působnosti. Závě-

rečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok projedná zastupitelstvo obce do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků. Sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se řídí zvláštním zákonem.

Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Zákon původně zmiňoval tři formy spolupráce – na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí a zakládáním právnických osob dvěma nebo více obcemi. Z těchto tří možností v zákoně č. 128/2000 Sb. zůstala pouze smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí. Zbývající dvě možnosti jsou sice možné i nadále, ale řídí se jinou legislativou. Obce se mohou sdružovat i podle předpisů o sdružování občanů, pokud jsou členy občanského sdružení i jiné subjekty než obce.

Obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce. Svazek obcí je právnickou osobou, která vede účetnictví podle zákona o účetnictví. Předmětem činnosti svazku obcí mohou být zejména úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata, zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území, úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí, provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin, správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.

Občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, jsou oprávněni účastnit se zasedání orgánu svazku obcí a nahlížet do zápisů o jeho jednání, podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok. Podobně jako je tomu v případě obcí, i svazek obcí musí požádat o přezkoumání hospodaření svazku za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi. Náklady na přezkoumání hospodaření svazku auditorem uhradí svazek obcí ze svých rozpočtových prostředků. Na spolupráci mezi obcemi a právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení.

Obce mohou spolupracovat rovněž s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů. Mohou uzavírat s obcemi jiných států smlouvy o vzájemné spolupráci. Smlouvy o vzájemné spolupráci mohou uzavírat i svazky obcí

se svazky obcí jiných států. Obsahem spolupráce mohou být jen činnosti, které jsou předmětem činnosti svazku obcí, který smlouvu o vzájemné spolupráci uzavřel.

Hlava III upravuje přenesenou působnost obce. Z hlediska jejího rozsahu zákon rozlišuje tři kategorie obcí – obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu, dále obce s přenesenou působností v rozsahu pověřeného obecního úřadu (POÚ) a konečně obce s přenesenou působností v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (ORP). Na plnění úkolů v přenesené působnosti obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek.

Důležitým prvkem obecního zřízení jsou veřejnoprávní smlouvy. Umožňují zajistit přenesenou působnost prostřednictvím orgánů jiné obce. Zákon říká, že obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu. Stejnou možnost mají i obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. Tyto obce mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba v tomto případě souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.

Veřejnoprávní smlouvy byly zvláště důležité v druhé fázi reformy územní veřejné správy. Zákony související s touto částí reformy byly schváleny až v polovině roku 2002. Nebyl proto dostatečný časový prostor pro vybudování potřebných kapacit a některé obce s rozšířenou působností tak nebyly schopny vlastní kapacitou zajistit přenášený výkon státní správy od 1. ledna 2003. Proto využily možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí s rozšířenou působností v rámci kraje, která měla za ně příslušný výkon státní správy provádět do té doby, než budou vytvořeny podmínky pro převzetí a výkon dané činnosti. Veřejnoprávní smlouvy se většinou uzavíraly s obcemi, v nichž byl před rokem 2003 okresní úřad. Podle zprávy MV ČR o postupu prací na reformě veřejné správy za I. čtvrtletí 2003 nemohla vykonávat některou činnost státní správy v souvislosti s přenesenou působností více než čtvrtina ORP. Ministerstvu vnitra bylo do května 2003 předloženo celkem 100 veřejnoprávních smluv, jež měly řešit problém nedostatečných kapacit některých obcí s rozšířenou působností. Nejvíce smluv – 34 – bylo uzavřeno na úseku spadajícím do působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, a to v oblasti sociálně právní ochrany dětí, sociálního zabezpečení, výplaty dávek, civilní služby, protidrogových koordinátorů a kurátorů pro dospělé. 33 smluv bylo uzavřeno na úseku dopravy a 12 na úseku památkové péče. Nejvíce veřejnoprávních smluv bylo uzavřeno v kraji Pardubickém (30 smluv), Jihomoravském (22 smluv) a Jihočeském (10 smluv).

8.1.1 Orgány obce

Zastupitelstvo obce

Počet členů zastupitelstva obce závisí na počtu obyvatel daného územního samosprávného celku. Podle zákona má mít zastupitelstvo v obci (městysu, městě, městském obvodu, městské části).

do 500 obyvatel	5 až 15 členů,
nad 500 do 3 000 obyvatel	7 až 15 členů,
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	11 až 25 členů
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů,
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů,
nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů.

Rozhodující pro stanovení počtu členů zastupitelstva obce je počet obyvatel obce k 1. lednu roku, v němž se konají obecní volby. Zastupitelstvo obce nejpozději do 85 dnů přede dnem obecních voleb stanoví počet členů zastupitelstva. Neurčí-li zastupitelstvo jinak, volí se počet členů zastupitelstva podle počtu členů zastupitelstva obce v končícím volebním období. Dojde-li ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce, stanoví počet členů zastupitelstva obce, který má být zvolen, ministerstvo vnitra. Dojde-li ke zřízení městského obvodu nebo městské části v územně členěném statutárním městě, stanoví počet členů zastupitelstva městského obvodu nebo městské části, který má být zvolen, magistrát v přenesené působnosti.

Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování. Člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a není přitom vázán žádnými příkazy. Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.

Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání, vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů. Člen zastupitelstva obce dále může požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

Člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla

ohrožena vážnost jeho funkce. Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Zastupitelstvu obce je vyhrazeno

- (a) schvalovat program rozvoje obce,
- (b) schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce,
- (c) zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- (d) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce,
- (e) rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob,
- (f) rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- (g) delegovat zástupce do orgánů obchodních společností s majetkovou účastí obce,
- (h) vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- (i) rozhodovat o vyhlášení místního referenda,
- (j) navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce,
- (k) schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- (l) určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- (m) zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- (n) volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce,
- (o) stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,
- (p) zřizovat a zrušovat obecní policii,
- (q) rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,
- (r) rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a veřejných prostranství,
- (s) udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,
- (t) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce,

- (u) rozhodovat o peněžitých plněních za výkon funkce členů výborů,
- (v) rozhodovat o veřejném neziskovém ústavním zdravotnickém zařízení,
- (w) vydávat nařízení obce, není-li zřízena rada obce.

Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o řadě majetkoprávních úkonů: nabytí a převod nemovitých věcí, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce, poskytování věcných a peněžitých darů, poskytování dotací občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí. Dále je zastupitelstvu obce vyhrazeno uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem, peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob apod. Rozhodování se může týkat i uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení, zastavení nemovitých věcí, vydání komunálních dluhopisů.

K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak). Přítomnost nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva je nezbytná nejen pro jeho schopnost usnášet se, ale i pro jakékoliv jednání. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, ukončí předsedající zasedání a do 15 dnů se pak koná náhradní zasedání zastupitelstva obce. O místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce informuje obecní úřad. Příslušná informace musí být vyvěšena na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může být informace uveřejněna i jiným způsobem.

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta. Starosta musí svolat zasedání zastupitelstva obce, jestliže jej o to požádá alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce nebo hejtman kraje. Nesejde-li se zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí. K rozpuštění zastupitelstva může dojít i v případě, že zastupitelstvo nebo jiný orgán obce nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum. Poklesne-li počet členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo obce nemůže být doplněno z náhradníků, oznámí obecní úřad neprodleně tuto skutečnost krajskému úřadu.

Zasedání zastupitelstva obce je veřejné. Požádá-li na zasedání zastupitelstva obce o slovo člen vlády nebo jím určený zástupce, senátor, poslanec nebo zástupce orgánů kraje, musí mu být slovo uděleno. Právo předkládat návrhy k zařazení na

pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory. O zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce.

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce.

Zastupitelstvo obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce. Obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým.

V praxi mohou vznikat situace, v nichž nemohou orgány obce fungovat. Dojde k tomu, jestliže se v obci neuskuteční vyhlášené volby do zastupitelstva obce pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva obce, nebo zanikne-li mandát všem členům zastupitelstva obce a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci. Podobně je tomu i v případě, že dojde ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce. Ministerstvo vnitra v těchto případech jmenuje správce obce z řad zaměstnanců státu zařazených do Ministerstva vnitra.

Správce obce zastupuje obec navenek a je v čele obecního úřadu. Zabezpečuje vymezené úkoly v oblasti samostatné působnosti a je oprávněn stanovit pravidla rozpočtového provizoria. Po volbách svolává ustavující zasedání zastupitelstva obce. Činnost správce obce končí dnem ustavujícího zasedání zastupitelstva obce nebo zvolením starosty. Na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce podá správce obce zprávu o výkonu své funkce a o stavu hospodaření a majetku obce. Náklady spojené s výkonem funkce správce obce hradí Ministerstvo vnitra.

Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta.

Radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů.

Je-li starosta nebo místostarosta odvolán z funkce nebo se této funkce vzdal, přestává být i členem rady obce. Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady obce pod 5 a na nejbližším zasedání zastupitelstva obce nebude doplněn alespoň na 5, vykonává od tohoto okamžiku její pravomoc zastupitelstvo obce,

které může rozhodování o některých záležitostech, jež jsou v pravomoci rady, svěřit zcela nebo zčásti starostovi.

Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů zastupitelstva obce pod 11 a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, končí činnost rady obce uplynutím třicátého dne od uprázdnění mandátů v zastupitelstvu obce. Funkce rady obce vykonává v takovém případě zastupitelstvo obce, které může svěřit plnění některých úkolů rady obce starostovi. Jestliže v průběhu funkčního období přesáhne počet členů rady obce jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce, aniž počet jeho členů poklesne pod 11, plní rada obce nadále své funkce.

Rada obce se schází ke svým schůzím podle potřeby, její schůze jsou neveřejné. Rada obce může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů; tato většina je zapotřebí i k platnému usnesení nebo rozhodnutí. Ze své schůze rada obce pořizuje zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce.

Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. **Radě obce je vyhrazeno**

- (a) zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- (b) plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce,
- (c) rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- (d) vydávat nařízení obce,
- (e) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,
- (f) stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu,
- (g) na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu,

- (h) zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- (i) kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,
- (j) stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- (k) ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,
- (l) přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
- (m) rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti,
- (n) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- (o) schvalovat organizační řád obecního úřadu,
- (p) plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem,
- (q) schvalovat účetní závěrku obcí zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.

Rozhodování v těchto záležitostech rada nemůže svěřit starostovi ani obecnímu úřadu, s výjimkou ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti obce a rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Rada obce zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo.

Zákon dále upřesňuje postup v těch obcích, jež nemají radu, a její pravomoci vykonává starosta. Starosta nemůže ovšem převzít všechny pravomoci rady, některé přebírá zastupitelstvo. Týká se to rozhodování v záležitostech, v nichž obec vystupuje jako jediný společník obchodní společnosti, dále se to týká vydávání nařízení obce, stanovení pravomocí v obecním úřadu, zřizování a rušení odborů a oddělení obecního úřadu, stanovení celkového počtu zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, přezkoumání opatření přijatých obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi, schvalování účetní závěrky příspěvkové organizace zřízené obcí.

Rada obce vykonává své pravomoci i po ukončení funkčního období zastupitelstva obce až do zvolení nové rady obce nebo do zvolení starosty obce v případě, že se rada obce nevolí. Podobně je tomu i v případě, kdy soud vyhoví návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování.

Starosta

Starostu a místostarostu, příp. místostarosty volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta i místostarosta musí být občany ČR. Za výkon svých funkcí odpovídají zastupitelstvu obce.

Starosta zastupuje obec navenek. Se souhlasem ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu. Pokud není v obci funkce tajemníka obecního úřadu zřízena, zabezpečuje výkon přenesené působnosti starosta a současně plní úkoly zaměstnavatele, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce. Starosta odpovídá za včasné přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Výkon přenesené působnosti v určitých věcech může svěřit komisi (po projednání s ředitelem krajského úřadu), může požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce.

Starosta svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce. Je-li starosta ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový starosta, vykonává jeho pravomoc až do zvolení starosty místostarosta, kterého určilo zastupitelstvo obce k zastupování starosty. Neurčilo-li zastupitelstvo obce místostarostu k zastupování starosty nebo byl-li tento místostarosta z funkce odvolán nebo se funkce vzdal současně se starostou, pověří zastupitelstvo obce výkonem pravomoci starosty některého z členů zastupitelstva obce.

Starostu zastupuje místostarosta. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci. Starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce.

Starosta pozastaví výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce. V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy. V případech stanovených zvláštními zákony vykonává zvláštní orgán obce s rozšířenou působností státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností. V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu obce platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.

Obecní úřad

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V

čele obecního úřadu je starosta. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.

Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Kromě toho obecní úřad vykovává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce. Obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu, v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se funkce tajemníka obecního úřadu zřídit musí.

Tajemník obecního úřadu je za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti odpovědný starostovi. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta. **Tajemník obecního úřadu**

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

Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním.

Tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a politických hnutích.

8.1.2 Orgány zastupitelstva obce a rady obce

Výbory

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, které zastupitelstvu předkládají svá stanoviska a návrhy. Zastupitelstvo obce zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor. Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Členy tohoto výboru jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle zvláštního zákona; vždy

však příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru.

Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce; to neplatí, jde-li o předsedu osadního výboru. Počet členů výboru je vždy lichý. Výbor se schází podle potřeby. Usnesení výboru se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru. Finanční a kontrolní výbory jsou nejméně tříčlenné. Jejich členy nemohou být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.

Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Kromě toho plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

V částech obce může zřídit zastupitelstvo obce osadní nebo místní výbory. Osadní výbor má minimálně 3 členy. Počet členů osadního výboru určí zastupitelstvo obce. Členy osadního výboru jsou občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen, a jsou určeni zastupitelstvem obce. Předsedu osadního výboru zvolí zastupitelstvo obce z řad členů osadního výboru. Osadní výbor je oprávněn předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce, vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce, vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce. Požádá-li předseda osadního výboru na zasedání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.

Komise

Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě obce. Komise je též výkonným orgánem, jestliže jí byl starostou (po projednání s ředitelem krajského úřadu) svěřen výkon přenesené působnosti. Předsedou komise v tomto případě může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti. Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti předsedy komise se obdobně vztahují ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávních celků. Komise se usnází většinou hlasů všech svých členů. Ze své činnosti je odpovědna radě obce; ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá starostovi.

8.1.3 Dozor a kontrola

Hlava VI zákona č. 128/2000 Sb. upravuje výkon dozoru nad dokumenty, jež vydávají orgány obcí v samostatné i přenesené působnosti. Nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává dozor ministerstvo vnitra.

Zvláštní pozornost je věnována obecně závazným vyhláškám (§ 123). Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjednala-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Pokud by obecně závazná vyhláška obce byla ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Ostatní ustanovení jsou obdobná jako v předchozím případě.

Obec ovšem může v určité lhůtě podat proti rozhodnutí Ministerstva vnitra rozklad. Neučiní-li tak a nezjednala-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán obcí rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

V ostatních případech spojených se samostatnou působností se postupuje obdobně jako u obecně závazných vyhlášek obce, ovšem s tím rozdílem, že o zrušení usnesení či jiného rozhodnutí rozhoduje příslušný soud, nikoli Ústavní soud. Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjednala-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, roz-

hodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti se zákonem může Ministerstvo vnitřní správy pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitřní správy obci. Ministerstvo vnitřní správy v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitřní správy své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitřní správy podán rozklad, podá Ministerstvo vnitřní správy do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitřní správy podán rozklad, podá Ministerstvo vnitřní správy takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitřní správy o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím soudu o daném návrhu nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost soudu a Ministerstvu vnitřní správy. Ministerstvo vnitřní správy své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Zatímco dozor nad dokumenty vydávanými v samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitřní správy, u přenesené působnosti je tomu jinak. Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti vykonává příslušný krajský úřad. Odporuje-li nařízení obce zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení obce. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

V případě územně členěných statutárních měst vykonává dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí příslušný magistrát. Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, pozastaví magistrát jeho výkon. Magistrát v rozhodnutí současně stanoví městskému obvodu nebo městské části lhůtu ke zjednání nápravy, která nesmí být delší než 3 měsíce. Zjedná-li příslušný orgán městského obvodu nebo městské části nápravu ve stanovené lhůtě, magistrát své rozhodnutí zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán městského obvodu nebo městské části ve stanovené lhůtě nápravu, podá magistrát do 60 dnů od jejího uplynutí návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti soudu. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí magistrátu o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Magistrát vykonává dozor i v oblasti přenesené působnosti. Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem, usnesením vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo s opatřením magistrátu přijatým při kontrole výkonu přenesené působnosti, magistrát je zruší. Magistrát o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti informuje úřad městského obvodu nebo městské části.

Kromě dozoru je zákonem zajištěna i kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti. Kontrola má zjistit, zda orgány obcí, městských obvodů a městských

částí územně členěných statutárních měst dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy, při výkonu přenesené působnosti kromě zákonů a jiných právních předpisů též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti. Kontrolu výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí vykonává ministerstvo vnitra. Krajské úřady v přenesené působnosti kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí. Magistráty územně členěných statutárních měst v přenesené působnosti kontrolují výkon samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst.

8.1.4 Statutární města

Samostatná hlava zákona je věnována fungování statutárních měst. Vnitřní poměry ve věcech správy města jsou v územně členěných statutárních městech upraveny statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. V statutu se stanoví zejména výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí a vymezení jejich území, pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti, pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, vzájemnou součinnost mezi orgány města a orgány městských obvodů a městských částí, zdroje peněžních příjmů městských obvodů a městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti, způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení města s městskými obvody a městskými částmi a způsob jejich zveřejňování v městských obvodech a městských částech, způsob projednání územně plánovací dokumentace města a programu rozvoje města s městskými obvody a městskými částmi, majetek města, který se svěřuje městským obvodům a městským částem, a rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv, rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky, další záležitosti, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon.

Orgány statutárních měst vykonávají přenesenou působnost, která je zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Orgány městských obvodů a městských částí vykonávají přenesenou působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají orgány obcí. Statutární město může statutem určit městské obvody a městské části, jejichž orgány budou vykonávat zcela nebo zčásti přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony pověřeným obecním úřadům, popřípadě některou přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

Je-li to účelné, může statutární město statutem se souhlasem městského obvodu nebo městské části vyhradit v přenesené působnosti orgánů obcí některé činnosti magistrátu města nebo určit, že některé tyto působnosti budou vykonávat orgány jiných městských obvodů nebo městských částí. Městské obvody a městské části

jsou při výkonu přenesené působnosti správními obvody; výkon přenesené působnosti jsou povinny zabezpečit. Na výkon přenesené působnosti obdrží městské obvody a městské části příspěvek z rozpočtu statutárního města.

Ve statutárním městě se zřizuje funkce tajemníka magistrátu, který je zaměstnancem města. Tajemníka magistrátu jmenuje a odvolává primátor se souhlasem ředitele krajského úřadu a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů. Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka magistrátu neplatné. V městských částech a městských obvodech, jejichž orgánům je zcela nebo zčásti svěřena přenesená působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají pověřené obecní úřady, popřípadě některá přenesená působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají obecní úřady obce s rozšířenou působností, se zřizuje funkce tajemníka úřadu městského obvodu nebo tajemníka úřadu městské části. Tajemníka úřadu městského obvodu nebo tajemníka úřadu městské části jmenuje a odvolává starosta se souhlasem tajemníka magistrátu; bez souhlasu tajemníka magistrátu je jmenování a odvolání tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části neplatné.

Práva rozdělit město na městské obvody či městské části využívá zhruba třetina statutárních měst. Pět statutárních měst se vnitřně rozdělilo na městské obvody. Ostrava jich má 23, Plzeň 10, Ústí nad Labem 4 a Pardubice mají 8 městských obvodů. Zvláštní případ statutárního města představuje Liberec, který má jen jeden městský obvod, a to Vratislavice nad Nisou. Zbytek Liberce je spravován přímo orgány statutárního města. Opava zvolila také poněkud asymetrické členění – je rozdělena na 8 městských částí, ale městský střed podléhá přímo orgánům statutárního města. Město Brno je rozděleno na 29 městských částí.

Městské části statutárních měst nesmíme zaměňovat s místními částmi obcí. Místní části nevytvářejí na své úrovni samosprávné orgány. To platí i o místních částech statutárních měst, jež nejsou vnitřně členěna. V místních částech mohou vznikat pouze osadní či místní výbory, které mají ve vztahu k obecní samosprávě postavení poradního orgánu.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) se nevztahuje na hlavní město Prahu. Postavení hlavního města a jeho uspořádání a fungování je upraveno samostatným zákonem č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

8.2 Krajské zřízení

Podle zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení) je kraj definován jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Je také veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje; dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje zřízený podle zákona. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby

svých občanů. Podobně jako v případě obcí rozlišujeme i u krajů samostatnou a přenesenou působnost. Kraj spravuje své záležitosti samostatně a státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon. Rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem. Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem a je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti. Kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.

Obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon. Na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje. Obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony a nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady. Obecně závazná vyhláška kraje a nařízení kraje nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje, účinnosti nabývá patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoveno pozdější počátek účinnosti.

Věstník se vydává v postupně číslovaných částkách označených pořadovými čísly. Právní předpisy kraje se ve Věstníku označují pořadovými čísly. Číselná řada právních předpisů kraje, jakož i číselná řada jednotlivých částek Věstníku, se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku. Věstník musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra. Kraj zveřejní stejnopis Věstníku i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Občanství je na úrovni kraje upraveno podobně jako na úrovni obcí. Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje. **Občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má právo**

- (a) volit a být volen do zastupitelstva za podmínek stanovených zákonem,
- (b) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- (c) nahlížet do rozpočtu kraje a do závěrečného účtu kraje, do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a požívat si z nich výpisy, pokud tomu nebrání jiné zákony,

- (d) požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem; je-li žádost podepsána nejméně 1 000 občany kraje, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů,
- (e) podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty; orgány kraje je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů,
- (f) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu kraje a k závěrečnému účtu kraje za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně, ve lhůtě stanovené jednacím řádem, nebo ústně na zasedání zastupitelstva,
- (g) hlasovat v krajském referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem.

Všechna oprávnění občana kraje kromě práva volit či být volen do zastupitelstva a hlasovat v krajském referendu má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území kraje nemovitost. Veškerá oprávnění občana kraje včetně volebního práva má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Toto ustanovení umožňuje občanům členských států EU využívat volného pohybu osob, aniž by ztratili část svých politických práv, zejména volební práva v komunálních a regionálních volbách.

Působnost krajů je podobně jako v případě obcí rozdělena na samostatnou a přenesenou. Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, případně záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon. Kraj může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje. Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi; nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti. Proti takovému zásahu může obec podat žalobu podle zvláštního zákona.

Kraj je oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje. Státní orgány jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s krajem opatření dotýkající se působnosti kraje. Státní orgány a orgány obcí poskytují orgánům kraje na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon jejich působnosti. Tuto povinnost má i kraj vůči státním orgánům a orgánům obcí. Ochrana údajů a utajovaných informací podle zvláštních právních předpisů zůstává nedotčena. Kraje jsou při výkonu své působnosti oprávněny využívat bezplatně údaje katastru nemovitostí. Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Zákon dále upravuje hospodaření kraje. Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené

působnosti. Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Vede účetnictví podle zákona o účetnictví. Majetek musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem kraj naloží způsobem a za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Stát neručí za hospodaření a závazky kraje, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.

Hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok přezkoumá Ministerstvo financí. Může však přezkoumáním hospodaření kraje pověřit Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad. Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok projedná zastupitelstvo do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků. Hospodaření kraje s dotacemi ze státního rozpočtu republiky a ze státních fondů republiky kontroluje Ministerstvo financí nebo jím pověřený finanční úřad i v průběhu rozpočtového roku. V případě, že byl porušen zákon, Ministerstvo financí uloží opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Sestavování rozpočtu a závěrečného účtu kraje a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se řídí zvláštním zákonem.

Dále zákon upravuje spolupráci krajů. Kraje mohou spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi. Na spolupráci krajů s ostatními kraji a s obcemi nelze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení, pokud tento zákon nestanoví jinak. Spolupráce mezi kraji se uskutečňuje zejména na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu a zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více kraji. Smlouva musí mít písemnou formu a musí být schválena příslušnými zastupitelstvy, jinak je neplatná. Smlouva musí obsahovat označení účastníků smlouvy, vymezení předmětu smlouvy, práva a povinnosti jednotlivých účastníků smlouvy, způsob využití stavby po jejím dokončení, je-li stavba předmětem smlouvy, důvody a způsob odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání majetku a majetkových práv. Kraj nemůže být členem občanského sdružení a nemůže být členem svazku obcí. Na spolupráci mezi kraji a právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení.

Kraj může spolupracovat s územními samosprávnými celky jiných států a být členem jejich mezinárodních sdružení. Kraje mohou uzavírat s územními samosprávnými celky jiných států smlouvy o vzájemné spolupráci. Obsahem spolupráce mohou být jen činnosti, které patří do samostatné působnosti kraje, který smlouvu uzavírá. Smlouva musí obsahovat názvy a sídla účastníků smlouvy, předmět smlouvy (spolupráce), orgány a způsob jejich ustanovování, dobu, na kterou se smlouva uzavírá. Smlouva musí mít písemnou formu a musí být předem schválena příslušnými zastupitelstvy, jinak je neplatná. Právnická osoba na základě smlouvy o spolupráci může vzniknout, jen stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Smlouva o spolupráci, na jejímž základě má vzniknout právnická osoba nebo členství v již existující právnické osobě, podléhá souhlasu ministerstva vnitra po předchozím projednání s ministerstvem zahraničních věcí. Bez tohoto souhlasu nemůže smlouva nabýt účinnosti. Udělení

souhlasu může být odepřeno pouze pro rozpor se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

Pokud jde o přenesenou působnost, orgány kraje ji na svém území vykonávají ve věcech, které stanoví zákon. Kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti. Výši příspěvku stanoví Ministerstvo financí po projednání s ministerstvem vnitra. Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

8.2.1 Orgány kraje

Zastupitelstvo

Zastupitelstvo se skládá z členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva činí v kraji s počtem obyvatel

a) do 600 000 obyvatel	45 členů,
b) nad 600 000 do 900 000 obyvatel	55 členů,
c) nad 900 000 obyvatel	65 členů.

Rozhodující pro stanovení počtu členů zastupitelstva je počet obyvatel kraje k 1. lednu roku, v němž se konají volby.

Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Podmínky vzniku a zániku mandátu člena zastupitelstva upravuje zvláštní zákon. Mandát člena zastupitelstva kraje vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování.

Člen zastupitelstva má při výkonu své funkce právo předkládat zastupitelstvu a radě, jakož i výborům a komisím návrhy na projednání, vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je kraj, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které kraj založil nebo zřídil; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů. Může také požadovat od zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které kraj zřídil, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta do 30 dnů.

Člen zastupitelstva je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva, popřípadě zasedání jiných orgánů kraje, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů kraje a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. Člen zastupitelstva, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho

podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech kraje mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu kraje, který má danou záležitost projednávat.

Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Zastupitelstvu je vyhrazeno

- (a) předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně,
- (b) předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem,
- (c) vydávat obecně závazné vyhlášky kraje,
- (d) koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění,
- (e) schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění,
- (f) volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti,
- (g) stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje,
- (h) rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci,
- (i) schvalovat rozpočet kraje, schvalovat závěrečný účet kraje a schvalovat účetní závěrku kraje sestavenou k rozvahovému dni,
- (j) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny,
- (k) rozhodovat o založení a rušení právnických osob, schvalovat jejich základatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy, rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- (l) delegovat zástupce kraje na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast,
- (m) navrhnout zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, a navrhnout jejich odvolání,
- (n) volit a odvolávat hejtmana, náměstka (náměstky) hejtmana a další členy rady z řad svých členů a odvolávat je z funkce,
- (o) stanovit počet uvolněných členů rady, jakož i funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni a od kterého dne,

- (p) zřizovat a zrušovat výbory, volit a odvolávat jejich předsedy a členy,
- (q) rozhodovat o odměnách neuvolněným členům zastupitelstva,
- (r) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva,
- (s) rozhodovat o peněžitých plněních spojených s výkonem funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva,
- (t) udělovat ceny kraje,
- (u) rozhodovat o vyhlášení krajského referenda,
- (v) plnit další úkoly stanovené zákonem.

Zastupitelstvu je dále vyhrazeno rozhodování o řadě majetkoprávních úkonů kraje.

Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva písemně svolává a řídí zpravidla hejtman. K platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Jestliže při zahájení zasedání zastupitelstva nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, ukončí předsedající toto zasedání zastupitelstva. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání.

Požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva, hejtman je povinen svolat zasedání zastupitelstva tak, aby se uskutečnilo nejpozději do 21 dnů ode dne doručení žádosti krajskému úřadu. Nesvolá-li hejtman zasedání zastupitelstva podle předchozích odstavců, učiní tak náměstek hejtmána nebo jiný člen zastupitelstva.

Zasedání zastupitelstva je veřejné. Krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem v místě obvyklým. V době vyhlášení krizového stavu podle jiného právního předpisu se informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva zveřejní na úřední desce krajského úřadu alespoň po dobu 2 dnů před zasedáním zastupitelstva; záležitosti, které se netýkají vyhlášeného krizového stavu, mohou být na tomto zasedání projednávány pouze tehdy, jestliže byla informace zveřejněna nejméně 10 dnů před zasedáním zastupitelstva.

Návrh programu jednání zastupitelstva připravuje a předkládá zastupitelstvu ke schválení rada. O zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhodne zastupitelstvo. Zúčastní-li se zasedání zastupitelstva člen vlády nebo jím pověřený zástupce, poslanec, senátor a požádá-li o slovo, musí mu být vždy uděleno. O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmána a zvolení ověřovatelé. Zápis, který je nutno pořádit do 10 dnů po skončení zasedání, musí obsahovat údaj

o počtu přítomných členů zastupitelstva, schválený program jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení a musí být uložen u krajského úřadu k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva. Zastupitelstvo vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva a výborů.

Klesne-li počet členů zastupitelstva o více než polovinu a nejsou-li náhradníci, do doby, než bude zvoleno zastupitelstvo nové, zabezpečuje jeho úkoly stávající zastupitelstvo. Jestliže se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, nebo nezvolí-li hejtmana do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán nebo se funkce vzdal, nebo do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání, ministerstvo je rozpustí a ministr vnitřně vyhlásí nové volby. Proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva může kraj podat žalobu k soudu.

Rada

Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Rada může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon. Radu tvoří hejtman, náměstek hejtmana (náměstci hejtmana) a další členové rady, kteří jsou voleni z členů zastupitelstva. Počet členů rady činí v kraji s počtem obyvatel do 600 000 obyvatel 9 členů, v kraji s počtem obyvatel nad 600 000 11 členů. Je-li hejtman nebo náměstek hejtmana odvolán z funkce nebo na tuto funkci rezignoval, přestává být i členem rady.

Rada se schází ke svým schůzím podle potřeby. Schůze rady svolává hejtman. Schůze rady jsou neveřejné. Rada může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat i dalšího člena zastupitelstva nebo jiné osoby. K platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady. O průběhu schůze rady se pořizuje zápis, ve kterém se vždy uvede počet přítomných členů rady, schválený program schůze rady, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana, spolu s ověřovateli. Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení schůze, musí být uložen u krajského úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva kraje. O námitkách člena rady proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady.

Rada podává na každém zasedání zastupitelstva zprávu o své činnosti. Kromě toho připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Radě je vyhrazeno

- (a) zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem,
- (b) stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, do zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek a objem prostředků na platy těchto zaměstnanců,

- (c) na návrh ředitele krajského úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů krajského úřadu v souladu se zvláštním zákonem; jmenování nebo odvolání vedoucích odborů bez návrhu ředitele je neplatné,
- (d) zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- (e) ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontrolovat jejich plnění,
- (f) přezkoumávat opatření přijatá krajským úřadem v samostatné působnosti,
- (g) vyřizovat návrhy, připomínky a podněty obcí a právnických osob z územního obvodu kraje,
- (h) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- (i) vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn; k tomu pravidelně jedenkrát ročně projednávat zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny nebo zřízeny, a přijímat příslušná opatření k nápravě,
- (j) rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti,
- (k) vydávat nařízení kraje,
- (l) rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada svěřit příslušnému odboru krajského úřadu zcela nebo zčásti,
- (m) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva nebo komisemi rady,
- (n) plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem,
- (o) schvalovat účetní závěrku krajem zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.

Rada rozhoduje o některých majetkoprávních úkonech kraje a zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady tak, že rada není usnášeníschopná a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebude počet členů rady dopl-

něh tak, aby usnášeníschopná byla, vykonává její působnost, až do zvolení potřebného počtu členů rady, zastupitelstvo. V těchto případech zastupitelstvo může svěřit hejtmanovi výkon pravomoci rady. Je-li rada odvolána jako celek a není-li současně s tím zvolena nová rada, vykonává dosavadní rada své pravomoci až do zvolení nové rady.

Podobně jako na obecní úrovni i v případě krajů rada vykonává své pravomoci i po ukončení funkčního období zastupitelstva až do zvolení nové rady. Jestliže soud vyhoví návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování, je rada ode dne právní moci rozhodnutí soudu do dne, ve kterém se koná ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva oprávněna stanovit pravidla rozpočtového provizoria a schvalovat rozpočtová opatření.

Hejtman

Hejtman zastupuje kraj navenek. Volí jej, stejně jako jeho náměstka (náměstky), zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman a náměstek hejtmana musí být občany ČR. Odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti. Hejtman

- (a) s náměstkem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje,
- (b) po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele,
- (c) stanoví plat řediteli a ukládá mu úkoly,
- (d) na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány,
- (e) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok,
- (f) odpovídá za informování občanů o činnosti kraje,
- (g) vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem, radou nebo tak stanoví zákon,
- (h) plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli.

Hejtman svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva a zápis z jednání rady. Může pozastavit výkon usnesení rady, má-li za to, že je usnesení nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva.

Hejtmana zastupuje náměstek hejtmana. Zastupitelstvo může zvolit více náměstků hejtmana a svěřit jim některé úkoly. Náměstek hejtmana, kterého určí za-

stupitelstvo, zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy hejtman nevykonává funkci. Je-li hejtman ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový hejtman, vykonává jeho pravomoci náměstek hejtmana, kterého určilo zastupitelstvo k zastupování hejtmana. Neurčilo-li zastupitelstvo takového náměstka hejtmana nebo byl-li náměstek hejtmana z funkce odvolán nebo se funkce vzdal současně s hejtmanem, pověří zastupitelstvo výkonem pravomocí hejtmana některého z členů rady.

Dosavadní hejtman v období ode dne krajských voleb do zvolení nového hejtmana nebo náměstka hejtmana vykonává dále své pravomoci; v tomto období vykonává své pravomoci též dosavadní náměstek hejtmana.

Zvláštní orgány

Hejtman zřizuje pro výkon přenesené působnosti kraje zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon. V čele zvláštního orgánu může být jen osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.

Krajský úřad

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí. Rada může ukládat úkoly krajskému úřadu jen v rozsahu své působnosti svěřené jí zákonem. Krajský úřad rozhoduje v samostatné působnosti v případech stanovených tímto zákonem nebo zvláštním zákonem.

Krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu. Krajský úřad

- (a) přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak,
- (b) ukládá sankce podle zákona,
- (c) poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím,
- (d) zabezpečuje koordinaci výstavby a provozu informačního systému kompatibilního s informačními systémy veřejné správy,
- (e) provádí podle zvláštního právního předpisu kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí,
- (f) zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti,
- (g) vykonává další působnosti svěřené mu zákonem.

Krajský úřad kontroluje v potřebném rozsahu a prostředky, které zákon dává k dispozici, činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti.

Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel. Ředitele v případě nepřítomnosti zastupuje zástupce ředitele. Krajský úřad se člení na odbory a oddělení.

Ředitel je zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je odpovědný hejtmanovi.

Ředitel

- (a) zajišťuje úkoly v přenesené působnosti kraje vyplývající ze zvláštních zákonů,
- (b) podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem,
- (c) podle zvláštních předpisů plní vůči zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu funkci statutárního orgánu zaměstnavatele,
- (d) stanoví podle zvláštních předpisů platy zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu,
- (e) je nadřízeným všech zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a kontroluje jejich činnost,
- (f) vydává zejména organizační a pracovní řád, spisový řád a skartační řád krajského úřadu,
- (g) je oprávněn předkládat radě návrhy na vydání nařízení kraje,
- (h) určuje po projednání s hejtmanem své zástupce,
- (i) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo hejtmanem,
- (j) plní úkoly stanovené v samostatné působnosti zastupitelstvem a radou a další úkoly stanovené zákonem.

Ředitel je oprávněn zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a schůzí rady s hlasem poradním.

Ředitel nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích. Jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance a senátora Parlamentu České republiky a s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku.

Krajský úřad v přenesené působnosti provádí dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle zvláštního právního předpisu.

8.2.2 Orgány zastupitelstva a rady

Výbory

Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo. Ze své činnosti odpovídají výbory zastupitelstvu. Počet členů výborů je vždy lichý. Výbory se schází podle potřeby. K přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většiny hlasů všech členů výborů. Usnesení výborů se vyhotovují písemně a podepisuje je předseda výboru.

Zastupitelstvo zřizuje vždy výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Tyto výbory jsou nejméně pětičlenné. Kraj, v jehož územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 5 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Členy tohoto výboru jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle zvláštního zákona; vždy však příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru.

Členy finančního a kontrolního výboru nemohou být hejtman, zástupce hejtmana, ředitel ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na krajském úřadu.

Finanční výbor

- (a) provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje,
- (b) provádí kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny,
- (c) provádí kontrolu využití dotací poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím; za tímto účelem je výbor oprávněn požadovat od obcí příslušné podklady a obce jsou povinny poskytnout výboru požadovanou součinnost,
- (d) plní další úkoly ve finanční oblasti, kterými jej pověřil zastupitelstvo.

Kontrolní výbor

- (a) kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady,
- (b) kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a krajským úřadem na úseku samostatné působnosti,
- (c) plní další kontrolní úkoly, kterými jej pověřil zastupitelstvo.

Výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost

- (a) v návaznosti na demografický vývoj a vývoj zaměstnanosti posuzuje a vyjadřuje se k síti škol a školských zařízení, studijních a učebních oborů a k jejich změnám v působnosti kraje,
- (b) předkládá návrhy na zkvalitnění péče poskytované školami a školskými zařízeními, popřípadě předškolními zařízeními, které kraj zřizuje,
- (c) vyjadřuje se k záměrům na poskytování dotací v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu,
- (d) projednává zprávy o výsledcích výchovně vzdělávací činnosti škol, školských zařízení a předškolních zařízení, které kraj zřizuje,
- (e) plní další úkoly v oblasti výchovy a vzdělávání, kterými jej pověří zastupitelstvo.

Komise

Rada zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě. Komise se usnází většinou hlasů všech svých členů. Komise je ze své činnosti odpovědna radě.

8.2.3 Dozor a kontrola

Samostatná hlava zákona se zabývá dozorem nad vydáváním a obsahem jednak obecně závazných vyhlášek krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v samostatné působnosti, jednak nařízení krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v přenesené působnosti. Další samostatná hlava zákona pak upravuje kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti krajů. Kromě toho zákon upravuje i vztah ministerstev a vlády k územním samosprávným celkům.

8.3 Úředníci územních samosprávných celků a jejich vzdělávání

Právní postavení úředníků územních samosprávných celků, jejich pracovní poměr a jejich vzdělávání upravuje zákon č. 312/2002 Sb. Na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků se obecně vztahuje zákoník práce, ovšem řadu otázek zákon 312/2000 Sb. upravuje nad jeho rámec. Zákon se vztahuje na zaměstnance územních samosprávných celků zařazené do jejich úřadů. Může jít o obecní úřad, městský úřad, magistrát statutárního města, úřad městského obvodu či městské části, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy, případně úřad

městské části hlavního města Prahy. Zákon se však vztahuje pouze na ty zaměstnance, kteří se přímo podílejí na výkonu správních činností, tj. na plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku. Zákon se nevztahuje na zaměstnance územního samosprávného celku zařazené v jeho organizačních složkách či jen v jeho zvláštních orgánech. Nevztahuje se přirozeně ani na zaměstnance, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní a manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí.

Fyzickou osobu k výkonu správní činnosti zařazuje v souladu s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě vedoucí úřadu. U vedoucích úředníků se pracovní poměr zakládá jmenováním, jež provádí vedoucí úřadu. Vedoucím úřadu se rozumí vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu, tajemníka magistrátu statutárního města, tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části, ředitele krajského úřadu, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy nebo tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy. V obcích, městských obvodech a městských částech, kde není funkce tajemníka zřízena nebo kde není tajemník ustanoven, plní úkoly vedoucího úřadu starosta.

Zákon specifikuje předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu. Úředníkem se může stát fyzická osoba, která je státním občanem ČR, popřípadě fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v ČR trvalý pobyt a dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem. Vedoucím úřadu se může stát fyzická osoba, která splňuje uvedené předpoklady a má nejméně tříletou praxi jako vedoucí zaměstnanec, nebo při výkonu správních činností v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku, případně při výkonu státní správy v pracovním nebo služebním poměru ke státu, ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce.

Uzavření pracovní smlouvy musí předcházet veřejná výzva k přihlášení zájemců. Veřejná výzva se vyvěsí na úřední desce úřadu nejméně 15 dnů přede dnem určeným pro podání přihlášek zájemců a současně se zveřejní i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Následuje výběrové řízení, které je podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka i pro vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného v krajském úřadě, v Magistrátu hlavního města Prahy, v obecním úřadě obce s rozšířenou působností, v pověřeném obecním úřadě, v úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, kterému je svěřen výkon přenesené působnosti v rozsahu pověřeného obecního úřadu.

Pracovní poměr se s úředníkem uzavírá na dobu neurčitou. Je-li však nutno zajistit časově omezenou správní činnost nebo nahradit dočasně nepřítomného úředníka, lze za určitých podmínek uzavřít pracovní poměr na dobu určitou. Zákon se dále zabývá okolnostmi, za nichž může být úředník převeden na jinou činnost či odvolán z funkce. V případě vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu nebo stavu ohrožení může územní samosprávný celek naříditi úředníkovi pracovní pohotovost na pracovišti nebo na jiném místě.

Úředník je povinen dodržovat ústavní pořádek ČR, dodržovat právní předpisy a ostatní předpisy vztahující se k práci, kterou vykonává, pokud s nimi byl řádně seznámen. Při výkonu správních činností je povinen hájit veřejný zájem. Úředník musí plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. Úředník je dále povinen prohlubovat si kvalifikaci, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, musí se zdržet jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku, rovněž se musí zdržet jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nesmí zneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného, nesmí v souvislosti s výkonem zaměstnání přijímat dary nebo jiné výhody. V rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy musí zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání.

Úředník je dále povinen pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly, řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku. Také musí zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě. Nesmí být členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání. To samozřejmě neplatí, pokud byl do takového orgánu vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem.

Úředník může vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán. Toto omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního právního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku.

Samostatná hlava zákona se zabývá vzděláváním úředníků. Prohlubování kvalifikace podle tohoto zákona může poskytovat jen právnická nebo fyzická osoba oprávněná ke vzdělávací činnosti podle zvláštního předpisu, jíž byla udělena akreditace, dále příspěvková organizace zřízená ministerstvem vnitra, nebo územní samosprávný celek, jemuž byla udělena akreditace. Vzdělávací instituce poskytuje vzdělávání v souladu se vzdělávacím programem akreditovaným pro příslušný druh prohlubování kvalifikace.

Úředník je povinen prohlubovat si kvalifikaci účastí na vstupním vzdělávání, průběžném vzdělávání, a na přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti, nestanoví-li tento zákon jinak. Vedoucí úředník a vedoucí úřadu jsou povinni prohlubovat si kvalifikaci též účastí na vzdělávání vedoucích úředníků. Zákon podrobně upravuje způsob zajištění vzdělávání úředníků a příslušných zkoušek, akreditace vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů. Další samostatná hlava zákona pak

upřesňuje působnost ministerstva vnitra a spolupráci ministerstva vnitra s ostatními ústředními správními úřady v oblasti vzdělávání úředníků.

9 Veřejná správa a regionální rozvoj

V roce 2000 byla schválena řada zákonů, jimiž vrcholila 1. etapa reformy územní veřejné správy. Mezi nimi byl i Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje, který stanovil podmínky poskytování podpory regionálnímu rozvoji, jehož cílem je vyvážený rozvoj státu a územních obvodů krajů. Zákon v tomto smyslu upravuje působnost správních úřadů, krajů a obcí a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti.

V úvodní části zákona jsou vyjasněny základní pojmy, s nimiž zákon pracuje. Region je definován jako územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností obcí nebo sdružení obcí, jehož rozvoj je podporován podle tohoto zákona. Strategie regionálního rozvoje je v zákoně definována jako střednědobý dokument, který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje, poskytuje potřebná východiska a stanovuje rozvojové cíle a zásady pro vypracování regionálních programů rozvoje. Realizační vyústění strategie regionálního rozvoje představuje státní program regionálního rozvoje, střednědobý dokument, který stanoví zaměření podpory regionálního rozvoje pro jeden nebo společně pro více podporovaných regionů. Střednědobý horizont obou dokumentů je chápán jako období 3–7 let, v praxi to v průběhu dvou desetiletí od roku 2000 vždy bylo sedm let.

Hospodářskou a sociální soudržností se v zákoně rozumí opatření k vyrovnávání rozdílů mezi regiony v rámci EU. K tomu je třeba dodat, že politika hospodářské a sociální soudržnosti je nezbytnou reakcí na formování obrovského integračního prostoru v Evropě, který umožňuje volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Bez odpovídající evropské politiky hospodářské a regionální soudržnosti by v Evropě v důsledku tohoto volného pohybu nevyhnutelně došlo k prohlubování regionálních rozdílů. Politika regionálního rozvoje je v nových podmínkách myslitelná pouze v celoevropském měřítku. **Podpora regionálního rozvoje je zaměřena na**

- (a) rozvoj podnikání, s cílem zlepšení hospodářské struktury a vytváření nových nebo stabilizaci ohrožených pracovních míst,
- (b) rozvoj lidských zdrojů a další opatření v oblasti trhu práce, například zvyšování kvalifikace, zabezpečování vzdělávání a rekvalifikací, zajišťování souladu dosaženého vzdělání a kvalifikace s potřebami trhu práce a hospodářského a sociálního rozvoje regionu,

- (c) výzkum a technologický vývoj přispívající k celkovému rozvoji regionu se zřetelem na podporu zavádění nových technologií a inovací a posilování kapacit výzkumu a vývoje tam, kde je to pro rozvoj regionu nutné,
- (d) rozvoj cestovního ruchu,
- (e) zlepšování vybavení regionu infrastrukturou a zajištění dopravní obslužnosti,
- (f) rozvoj tělovýchovných, sportovních a mládežnických aktivit a kultury včetně památkové péče, pokud vytváří nová pracovní místa,
- (g) rozvoj občanské vybavenosti, včetně zařízení pro tělovýchovu, sport, mládež a aktivity občanů v jejich volném čase, rozvoj služeb s cílem uspokojování potřeb občanů v únosně dostupné vzdálenosti,
- (h) rozvoj sociálních služeb,
- (i) zajištění dostupnosti a zlepšování úrovně poskytování zdravotnických služeb,
- (j) opatření k ochraně životního prostředí, omezování vlivů narušujících krajinu a udržení kulturní krajiny,
- (k) vznik právnických osob a tvorbu programů v regionu sloužících k jeho celkovému rozvoji,
- (l) provádění pozemkových úprav.

Státní podporu regionálního rozvoje má na starosti především Ministerstvo pro místní rozvoj. Toto ministerstvo ve spolupráci s ostatními dotčenými ústředními správními úřady a kraji na základě průběžné analýzy hospodářského a sociálního rozvoje státu navrhuje vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba s ohledem na vyvážený rozvoj státu a vyrovnávání rozdílů mezi úrovněmi jeho jednotlivých územních celků podporovat. Za tím účelem vypracovává návrh strategie regionálního rozvoje.

Strategie regionálního rozvoje obsahuje zejména analýzu stavu regionálního rozvoje, charakteristiku slabých a silných stránek v rozvoji jednotlivých krajů a okresů (dnes správních obvodů ORP), strategické cíle regionálního rozvoje v ČR, vymezení státem podporovaných regionů a doporučení dotčeným ústředním správním úřadům a krajům pro zaměření rozvoje odvětví spadajících do jejich působnosti. Ministerstvo při vypracování návrhu strategie regionálního rozvoje využívá zejména statistické údaje, příslušné územně plánovací podklady a dokumentaci, limity využití území a zásady jeho organizace, principy ochrany a tvorby životního prostředí a programy rozvoje územního obvodu krajů. Strategii regionálního rozvoje schvaluje na návrh ministerstva pro místní rozvoj vláda.

Na základě vládou schválené strategie regionálního rozvoje vypracovává MMR ve spolupráci s dotčenými ústředními správními úřady, kraji, a podle potřeby i s ostatními dotčenými osobami, návrh státního programu regionálního rozvoje. Ten obsahuje vymezení regionu, cíl, jehož má být podporou jeho rozvoje dosaženo, stanovení oblastí, na něž je podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření, podmínky pro poskytování finanční podpory, formy a způsob jejího poskytování a potřebné finanční prostředky na jednotlivá opatření včetně jejich rozdělení dotčeným ústředním správním úřadům a krajům a časové období jeho platnosti. Státní program regionálního rozvoje schvaluje na návrh MMR vláda.

K finanční podpoře regionálního rozvoje se ve státním rozpočtu vyčleňují finanční prostředky na uskutečňování státního programu regionálního rozvoje v rozsahu, který na návrh vlády schválí Poslanecká sněmovna. Opatření obsažená ve schváleném státním programu regionálního rozvoje zabezpečují dotčené ústřední správní úřady a kraje v rámci své působnosti do výše jim přidělených finančních prostředků určených na státní program regionálního rozvoje ve státním rozpočtu. Poskytnutá finanční podpora představuje doplňkovou výpomoc; příjemce je povinen před jejím převzetím doložit finanční zajištění svého podílu z vlastních nebo jiných finančních zdrojů. Na finanční podporu poskytovanou podle tohoto zákona není právní nárok.

Příjemci finanční podpory mohou být kraje, sdružení obcí nebo obce a jimi založené právnické osoby, podnikatelé, nestátní neziskové organizace a ostatní právnické osoby, které o ni požádají a předloží projekt, kterým má být realizováno opatření obsažené v státním programu regionálního rozvoje. Finanční podpora opatření obsažených v státním programu regionálního rozvoje se poskytuje ve formě dotací, například obchodním společnostem a ostatním právnickým osobám na investiční rozvoj přinášející nová pracovní místa nebo obcím na technickou a investiční přípravu průmyslových ploch. Další formy představují úvěry se zvýhodněnou úvěrovou sazbou a dobou splatnosti, případně návratné finanční výpomoci.

Klíčovým předpokladem státní podpory regionálního rozvoje se stalo vymezení podporovaných regionů. Ministerstvo podle zákona především navrhovalo regiony se soustředěnou podporou státu. Do této kategorie byly zařazeny **tři typy regionů**:

1. strukturálně postižené regiony, ve kterých se soustřeďují negativní projevy strukturálních změn, dochází k útlumu odvětví a výrobních podniků a k růstu nezaměstnanosti. K jejich vymezení slouží ukazatele charakterizující zejména trh práce a rozvoj podnikání,
2. hospodářsky slabé regiony, které na základě ukazatelů hospodářského a sociálního rozvoje vykazují podstatně nižší úroveň rozvoje, než je průměrná úroveň v ČR. K jejich vymezení slouží ukazatele charakterizující zejména trh práce, hospodářskou úroveň a strukturu a úroveň příjmů obcí a obyvatel,
3. venkovské regiony, které jsou charakterizovány nízkou hustotou zalidnění, poklesem počtu obyvatel a vyšším podílem zaměstnanosti v zemědělství. K

jejich vymezení slouží ukazatele charakterizující zejména vývoj počtu obyvatelstva, strukturu jeho zaměstnanosti a podíl obyvatelstva ve venkovských obcích.

Další kategorii regionů podporovaných státem představovaly tzv. ostatní regiony, u nichž je podporování státem motivováno specifickými důvody. Jde například o pohraniční regiony, bývalé vojenské prostory, regiony postižené živelními pohromami, regiony se silně narušeným či poškozeným životním prostředím, regiony s méně příznivými podmínkami pro rozvoj zemědělské výroby, regiony s vyšší průměrnou mírou nezaměstnanosti, než je průměrná úroveň v ČR.

V praxi však vymezování regionů se soustředěnou podporou státu od samého počátku naráželo na potíže. První problém nastal s venkovskými regiony. Již v roce 2000, tedy bezprostředně po schválení zákona č. 248/2000 Sb., ukázala podrobná analýza, že venkovské regiony se v podstatě překrývají s regiony hospodářsky slabými. Z toho důvodu byly hned pro následující období od roku 2001 vymezeny pouze dva typy podporovaných území – strukturálně postižené regiony a hospodářsky slabé regiony. V Strategii regionálního rozvoje schválené v roce 2006 na období let 2007–2013 byly jako třetí kategorie regionů se soustředěnou podporou státu (tedy místo venkovských regionů) vymezeny regiony s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností (SRR 2006: 106).

Velkým nedostatkem vytyčování regionů se soustředěnou podporou státu bylo, že se zprvu vytyčovaly na úrovni okresů. V Strategii regionálního rozvoje schválené vládou v roce 2000 bylo vytýčeno deset okresů jako strukturálně postižené regiony a deset okresů jako regiony hospodářsky slabé. Přitom v té době již začalo „odpočítávání“ druhé fáze reformy územní veřejné správy, jejímž smyslem bylo ukončení činnosti okresních úřadů, k němuž došlo koncem roku 2002. Ještě ve strategii regionálního rozvoje ČR z roku 2006 (tj. na období 2007–2013), byly strukturálně postižené a hospodářsky slabé regiony vytyčovány až na nepatrné výjimky na úrovni okresů, pouze u regionů s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností bylo vedle tří okresů uvedeno 11 správních obvodů ORP. Teprve Strategie regionálního rozvoje ČR pro období 2014–2020 vymezila státem podporované regiony důsledně na úrovni ORP. Šlo o jedinou kategorii, označenou jako hospodářsky problémové regiony, do níž bylo zařazeno 40 SO ORP (SRR ČR 2013: 140n).

Strategie regionálního rozvoje 2021+ přišla se zcela novým přístupem. Jejím charakteristickým rysem se stala územní dimenze, jež rozlišuje pět kategorií území: (1) metropole, (2) aglomerace, (3) regionální centra a jejich venkovské zázemí, (4) strukturálně postižené kraje a (5) hospodářsky a sociálně ohrožená území. Tři metropolitní území jsou spojena s Prahou, Brnem a Ostravou. Aglomerace představuje deset zbývajících krajských měst a jejich zázemí. Regionálními centry jsou města nad 15 tisíc obyvatel a jejich spádové oblasti. Strukturálně postižené kraje jsou tři: Karlovarský, Ústecký a Moravskoslezský. Hospodářsky a sociálně ohrožená území tvoří oblasti s horšími životními podmínkami, demografickými problémy, vyšší nezaměstnaností a dalšími faktory, jež vyžadují zvláštní úsilí o posílení rozvojového potenciálu. Podrobnější představu o územní dimenzi SRR

21+ lze získat na <https://mmr.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/regionalni-rozvoj/strategie-regionalniho-rozvoje-cr-2021>.

Zákon o podpoře regionálního rozvoje se zaměřil i na krajskou úroveň veřejné správy. Kraj v rámci své samostatné působnosti podporuje rozvoj regionů vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje podle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj svého územního obvodu. Program rozvoje územního obvodu kraje obsahuje zejména analýzu hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje, charakteristiku slabých a silných stránek jeho jednotlivých částí a hlavní směry rozvoje, dále vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením oblastí, na něž má být podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření, úkoly a priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti, infrastruktury, životního prostředí, sociální politiky, vzdělávání a dalších odvětví v jeho samostatné působnosti.

K finanční podpoře regionálního rozvoje územního obvodu kraje se v krajském rozpočtu vyčleňují finanční prostředky na uskutečňování programu rozvoje územního obvodu v rozsahu, který schválí zastupitelstvo kraje. K tomuto účelu může také kraj zřizovat peněžní fondy. Poskytnutá finanční podpora představuje doplňkovou finanční výpomoc; příjemce je povinen před jejím převzetím doložit finanční zajištění jeho podílu z vlastních nebo jiných finančních zdrojů. Na finanční podporu poskytovanou podle tohoto zákona není právní nárok.

Příjemci finanční podpory mohou být sdružení obcí nebo obce a jimi založené právnické osoby, podnikatelé a ostatní právnické osoby, které o ni požádají a předloží projekt zaměřený na realizaci opatření, jež je obsaženo v programu rozvoje územního obvodu kraje. Pokud jde o formy finanční podpory opatření obsažených v programu rozvoje územního obvodu kraje, zákon opakuje formulace, které jsou použity v souvislosti s podporou v rámci státního rozpočtu. Jde především o dotace, například obchodním společnostem a ostatním právnickým osobám na investiční rozvoj přinášející nová pracovní místa nebo obcím na technickou a investiční přípravu průmyslových ploch. Další formy představují úvěry se zvýhodněnou úvěrovou sazbou a dobou splatnosti, případně návratné finanční výpomoci.

Kraj ve své samostatné působnosti analyzuje a hodnotí úroveň rozvoje svého územního obvodu a jeho částí, schvaluje program rozvoje územního obvodu kraje. Kraj dále může podporovat rozvoj soukromého podnikání prospěšného pro kraj, vyčleňovat ze svého rozpočtu finanční prostředky určené k odstraňování závad a nedostatků v těch oblastech, které spadají do jeho působnosti, včetně odstraňování nežádoucích rozdílů uvnitř územního obvodu kraje, může se podílet na plnění úkolů souvisejících se zaměřením podpory regionálního rozvoje a spolupracovat při tom s věcně příslušnými ústředními správními úřady, zejména při vypracování a realizaci strategie regionálního rozvoje a státních programů regionálního rozvoje, pokud se týkají jeho územního obvodu, může spolupracovat s ostatními kraji při plnění společných cílů a úkolů podpory regionálního rozvoje.

Pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností zajišťují dílčí úkoly spojené s procesem podpory regionálního rozvoje, zejména jsou po-

vinny na žádost ministerstva nebo kraje poskytnout nezbytnou součinnost při přípravě a realizaci strategie regionálního rozvoje, státních programů regionálního rozvoje a programů rozvoje územního obvodu kraje.

Obec ve své samostatné působnosti spolupracuje s krajem, na jehož území se nachází, při přípravě a realizaci programu územního rozvoje kraje. Obec ve své samostatné působnosti může podporovat rozvoj podnikatelských aktivit potřebných pro rozvoj regionu, například formou technické a investiční přípravy pro investory, a také může sdružovat své prostředky se sousedními obcemi a dalšími právníckými osobami při zajišťování rozvojových programů společných více obcím.

Samostatná část zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje se zabývá tzv. regiony soudržnosti, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2. Jedná se o tyto **regiony soudržnosti**:

- (a) Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
- (b) Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje,
- (c) Jihozápad, vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje,
- (d) Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje,
- (e) Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje,
- (f) Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina,
- (g) Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje,
- (h) Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

Fungování regionů soudržnosti se ukázalo být nejvážnějším problémem v oblasti podpory regionálního rozvoje, jak ji předpokládal zákon č. 248/2000 Sb. Institucionální podoba regionů soudržnosti se neosvědčila. Zákon o podpoře regionálního rozvoje vůbec nepředpokládal vytváření nějakých orgánů v třech regionech soudržnosti, jež jsou totožné se samosprávnými kraji – veškeré úkoly na úrovni regionu soudržnosti mělo plnit zastupitelstvo daného kraje v přenesené působnosti. V ostatních regionech soudržnosti, jež byly vymezeny územím dvou nebo tří krajů, se vytvářely rady, jejichž členy volila zastupitelstva příslušných krajů ze svých řad. Každý kraj byl v radě zastoupen deseti členy. Rada dále zřizovala Výbor regionálního rozvoje, který měl za úkol sledovat a vyhodnocovat realizaci podpory poskytované z fondů a předkládat Radě návrhy řešení a dalšího postupu. Podoba Výboru ovšem byla značně mlhavá. Jeho členy byli Radou volení zástupci krajů, obcí, správních úřadů, podnikatelů, odborů a nestátních neziskových organizací, případně další osoby.

Korekci tohoto systému přinesl zákon č. 138/2006 Sb., který zavedl změny některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách. Změna zákona o podpoře regionálního rozvoje, jež byla zakotvena v zákoně č. 138/2006 Sb.,

spočívala především v nové podobě regionálních rad. Regionální rada regionu soudržnosti, jak zněl její nový název, byla nyní vytvářena v každém z osmi regionů NUTS II, tj. i v těch, jež byly tvořeny jen jedním regionem NUTS III. Později byl ovšem z tohoto pravidla vyňat region soudržnosti Praha, jehož regionální rada byla zrušena zákonem č. 66/2007 Sb. (práva, závazky a povinnosti přešly na hlavní město Prahu).

Každá regionální rada regionu soudržnosti měla nyní zákonem určené sídlo a byla tvořena třemi orgány: výborem, předsedou a úřadem. Výbor v podstatě odpovídal původní radě, kraje v něm však byly zastoupeny jen osmi zástupci místo deseti, nicméně mechanismus rozhodování zůstal zachován. V regionech tvořených jediným krajem se vytvářel výbor o 15 zastupitelích. Druhým orgánem Regionální rady regionu soudržnosti byl její předseda, jehož postavení bylo oproti původní podobě zákona vymezeno mnohem přesněji. Třetím orgánem byl úřad Regionální rady, který nahradil původní, mlhavě koncipovaný Výbor regionální rady. Novela se snažila zaplnit i další mezery v systému jako příjmy a výdaje rozpočtu regionální rady, střet zájmů, postavení ředitele úřadu a úředníků apod. [Zákon č. 138/2006 Sb.].

Nicméně ani takto korigovaná institucionální podoba regionů soudržnosti se neosvědčila. Zákonem č. 251/2021 Sb. byly regionální rady regionů soudržnosti a jejich orgány zcela zrušeny. Jejich agendu převzalo Centrum pro regionální rozvoj ČR, zřízené podle zákona o podpoře regionálního rozvoje. Centrum je státní příspěvkovou organizací, má právo hospodařit s majetkem státu a při své činnosti se řídí zvláštními zákony. Centrum pro regionální rozvoj ČR se považuje za služební úřad. Za vedoucího služebního úřadu a služební orgán se považuje generální ředitel. Nadřízeným služebním úřadem Centra je MMR, které vykonává funkci zřizovatele. Bližší podmínky činnosti Centra a jeho organizační uspořádání upravuje statut, který schvaluje ministr pro místní rozvoj. Statutárním orgánem Centra je generální ředitel; jeho výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě.

Centrum vykonává v určeném rozsahu činnosti zprostředkujícího subjektu podle přímo použitelného předpisu EU pro vybrané operační programy financované z evropských strukturálních a investičních fondů, plní funkce společného sekretariátu a kontrolora pro vybrané operační programy v rámci cíle Evropská územní spolupráce, poskytuje poradenské služby v souvislosti s využíváním prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů, plní další úkoly v oblasti podpory regionálního rozvoje. Na zaměstnance Centra se vztahuje zákon o státní službě.

Na základě zákona 251/2000 Sb. vznikl monitorovací systém a byla vytvořena Rada pro fondy EU jako poradní orgán vlády. Všechny tyto změny znamenají zřetelný ústup od spojeného modelu veřejné správy v oblasti regionálního rozvoje. Pro potřeby koordinace pomoci poskytované EU na úrovni státu zřizuje MMR Řídící a koordinační výbor. Jeho členy jsou delegovaní zástupci dotčených ministerstev, krajů, podnikatelů, odborů, nestátních neziskových organizací a dalších právnic-

kých osob. Podrobnosti týkající se složení, působnosti, organizace a činnosti Řídícího a koordinačního výboru stanoví jeho statut a jednací řád, který na návrh MMR schvaluje vláda.

Zákon také upravuje postup při schvalování účasti v evropském seskupení pro územní spolupráci, při zřízení a registraci seskupení se sídlem na území ČR a další související vztahy. Název seskupení se sídlem na území ČR musí obsahovat označení „Evropské seskupení pro územní spolupráci“ nebo zkratku „ESUS“. ČR se může stát členem seskupení jen s předchozím souhlasem vlády. Návrh na udělení souhlasu předkládá vládě její člen, jehož působnost věcně souvisí s konkrétním cílem a úkoly seskupení určenými úmluvou. Pro účast územních samosprávných celků v seskupení se nepoužijí ustanovení jiných právních předpisů upravující spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států.

10 Veřejná správa a občanská společnost

Efektivní fungování státu a veřejné správy je těžko myslitelné bez rozvinuté občanské společnosti. Mnozí autoři dokonce pokládají za výhodné, jestliže občanská společnost se v zemi rozvine dříve, než vznikne stát. Vztah a napětí mezi státem a občanskou společností výstižně vyjádřil P. Pithart: „Šťastné jsou země, v nichž lidé začali stavět budovu moderního státu v krajině již zabydlené občanskou společností. Američtí federalisté museli ze všeho nejvíce přesvědčovat své spoluobčany, že nějaká federální vláda, nějaký stát jsou vůbec nutné a za jakých podmínek budou nesitelné. V Americe vyrostla nejsilnější občanská společnost nejspíše proto, že tam chyběla aristokracie, která všude jinde fungovala jako prostředkující článek mezi mocí státu a jednotlivci. A o Švýcarsku někteří pozorovatelé tvrdí ..., že je snad spíše vysoce organizovanou občanskou společností než státem. V méně šťastných zemích, kde si moderní stát postavil svou pevnost dříve, než se uchytil řídký porost občanské společnosti, musí si lidé prostor pro ni na státu víceméně vynutit“ (Pithart 1996: 204).

Odlišování státu a společnosti je jedním z charakteristických rysů vývoje politického myšlení za průmyslové revoluce a pod vlivem revolučních událostí moderní doby. Společnost přestává být chápána jako jednota lidí či občanů vytvořená státem. Stále více je vnímána jako síť vzájemných vztahů tvořená jednotlivci, kteří se snaží uspokojovat své potřeby. Hegel, který patřil k prvním, kdo důsledně rozlišovali společnost a stát, používal termín *občanská společnost* a dával mu silný morální obsah. Spjoval jej s vývojovým stupněm společnosti, který se pod vlivem zákonů trhu a kapitalistického podnikání vyznačoval egocentrismem, sobectvím a rozpadem společenské mravní soudržnosti. Ještě silněji pak byl tento postoj k občanské společnosti akcentován u Marxe a jeho následovníků. Občanskou společností se vlastně označovalo společenské, ekonomické a mravní uspořádání moderní západní industriální (a kapitalistické) společnosti.

Pejorativní morální obsah pojmu *občanská společnost* se postupem času vytrácel, a nakonec zcela vyprchal. Dnes se jako občanská společnost označuje především společenské a ekonomické uspořádání, principy a instituce mimo rámec státu. V souvislosti s rozmachem neoliberálních idejí, jež usilují o redukci aktivit a služeb státu na minimum, se v posledních desetiletích přikládá stále větší význam občanské společnosti a jejím sítím, jež by měly přebírat významnou část odpovědnosti a úkolů státu. Jak ovšem poukazuje Petr Pithart (1996), občanská společnost není protikladem státu – místo toho Pithart nabízí jednoduchou definici: *Občanská společnost je společnost minus stát*. Občanskou společnost si je třeba představit nikoli

jako pouhý součet občanů, ale jako strukturu horizontálně působících společenských institucí (iniciativ, sdružení, církví, odborů, spolků atd.) a vztahů, přičemž tato struktura musí být nezávislá na státu. Je-li tomu tak, může hustá síť institucí občanské společnosti korigovat a vyvažovat vliv státu a být pojistkou i proti degenerativním tendencím demokracie, která by se mohla redukovat na pouhou tyranii většiny.

Výše zmíněná definice poukazuje především na politickou funkci občanské společnosti. Kromě toho, že občanská společnost představuje protiváhu k institucionálně organizované politické moci státu, podílí se také významně na artikulaci a reprezentaci zájmů občanů a na zprostředkování mezi občany a politickou mocí (k teoretickým přístupům k občanské společnosti viz Müller 2003, 2008).

Vedle politické funkce má občanská společnost ještě funkce další. Sociální funkce občanské společnosti spočívá v tom, že instituce občanské společnosti umožňují občanům seberealizaci a participaci na veřejném životě, poskytují jim možnost navazovat kontakty a posilovat sociální vazby. Instituce občanské společnosti mohou být producentem i spotřebitelem zboží a služeb. Mohou být i zaměstnavatelem. V tom spočívá ekonomická funkce občanské společnosti. Další funkce občanské společnosti představuje ochrana práv, funkce inovační a školící. Občanská společnost nejen chrání práva občanů, ale umožňuje jim hledat nová řešení problémů. Současně jim poskytuje možnost osvojit si schopnost identifikovat, artikulovat a reprezentovat zájmy společenských skupin.

Komunitní funkce a funkce demokratizační se zvláště výrazně projevují na lokální úrovni – nejnižší úrovni politické vertikály. V menších městech a venkovských obcích instituce občanské společnosti prakticky nahrazují politické strany, sestavují kandidátní listiny, zajišťují volební proces a fungování místní samosprávy i služeb.

Fungování občanské společnosti lze rozdělit do několika základních druhů aktivit. V prvé řadě je to politická participace, která zahrnuje širokou škálu činností. Nejvýraznějším projevem politické participace je účast ve volbách, a to jak ve smyslu aktivního volebního práva (účast na hlasování), tak volebního práva pasivního (kandidatura ve volbách). K politické participaci patří i účast na demonstracích a stávkách, podepisování petic apod. Významnou součástí politické participace občanů představuje členství v politických stranách a v dalších organizacích, aktivity občanů v různých společensko-kulturních institucích (zájmová a kulturní sdružení, spolky, sportovní a společenské kluby, různé profesní, vědecké, vzdělávací, církevní či náboženské organizace, humanitární organizace, mírová hnutí a jiné dobrovolné organizace). Ve všech těchto případech mluvíme o konvenční politické participaci.

Vedle různých možností konvenční politické participace existuje i participace nekonvenční, která je neméně důležitá. Patří k ní takové formy jako sprejerství, blokování dopravních komunikací či hraničních přechodů, bojkot určitého zboží či určitých obchodních řetězců, různé politické happeningy. Širokou škálu forem nekonvenční politické participace uzavírají násilné a teroristické akty.

K aktivitám občanské společnosti je dále třeba počítat dárcovství, jež spočívá v darování peněžních, případně materiálních prostředků na humanitární a veřejně prospěšné účely. K tomu patří i organizace veřejných sbírek a jejich správa. Další významnou aktivitou občanské společnosti je dobrovolnictví, tj. dobrovolná práce, která není motivována individuálním ziskem, ale snahou pomoci řešit humanitární, sociální a další naléhavé problémy.

Pro komunitní aktivity je charakteristická úzká vazba na politický a veřejný život konkrétních municipalit. Z obsahového hlediska se však komunitní aktivity prolínají s ostatními aktivitami občanské společnosti. Je v nich zastoupena především konvenční, ale i nekonvenční politická participace, stejně jako dárcovství a dobrovolná práce.

Z institucionálního hlediska lze organizace občanské společnosti členit podle využívaných právních forem. V ČR tato oblast prošla v 90 letech značně proměnlivým vývojem. V atmosféře polistopadového nadšení se nejprve rozvinuly ambiciózní snahy překonat legislativní deficit v dané oblasti velkorysou normou, jež by komplexně zajistila fungování občanské společnosti a neziskového sektoru. Po roce 1992 však musely být tyto plány postupně korigovány, a nakonec z nich zbyla především legislativní úprava jednak nadací a nadačních fondů, jednak obecně prospěšných společností. Nejčastějšími právními formami organizací občanské společnosti se od druhé poloviny 90. let stala občanská sdružení, nadace a nadační fondy, účelová zařízení církví a obecně prospěšné společnosti.

Občanská sdružení byla zakládána jako organizace lidí se společným zájmem, kteří za účelem podpory tohoto zájmu sdružují jak sebe, tak zpravidla svůj majetek. V ČR i v dalších zemích střední a východní Evropy představovala občanská sdružení od 90. let většinu organizací občanské společnosti. Nadace a nadační fondy jsou právnické osoby vytvořené nad majetkem a jejich úkolem je správa tohoto majetku ve veřejném zájmu. Nadace disponují určitým jměním a výnosy z tohoto jmění mohou být použity pro účely, kvůli nimž nadace vznikla. Účelová zařízení církví vznikala k podpoře svobody projevu a svobody šíření náboženství a víry. Od poloviny devadesátých let byly v ČR zakládány obecně prospěšné společnosti, jejichž účelem bylo zajišťování veřejných služeb. Od soukromých podniků, jež se orientují na zisk, musí obecně prospěšné společnosti zisk znovu investovat do rozvoje služeb, kvůli nimž byly založeny.

Právní formy občanské společnosti a nestátních neziskových organizací doznaly v ČR značných změn schválením nového občanského zákoníku v roce 2012 (zákon č. 98/2012 Sb.). Základním typem se dle tohoto zákona stal spolek. Dalšími typy jsou nadace, nadační fond, ústav, evidovaná právnická osoba církví a náboženských společností. Obecně prospěšné společnosti, které původně vznikaly podle zákona č. 248/1995 Sb., už nově zakládat nelze, ale pokud již existují, mohou i nadále fungovat na základě tohoto zákona. Kromě toho se mohou – v duchu nového občanského zákoníku – transformovat na ústav, nadaci nebo nadační fond.

11 Mezinárodní spolupráce ČR ve veřejné správě

Česká republika se podílí na mezinárodní spolupráci v oblasti rozvoje veřejné správy. Jde především o zastoupení představitelů veřejné správy a expertů ČR ve výborech a pracovních skupinách mezinárodních organizací. Na půdě Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), která sdružuje ekonomicky nejvyspělejší státy, se dlouhodobě rozvíjí spolupráce v mnoha otázkách regulatorní reformy, informačních technologií, etiky ve veřejné správě, posilování vztahů mezi vládou a občany, regionální politiky apod. Zájem OECD o veřejnou správu a její reformy pramení především ze snahy zajistit svobodné tržní prostředí ve veřejném prostoru a při realizaci veřejných zakázek.

Významnou platformou spolupráce evropských států je Rada Evropy. Tato mezinárodní vládní organizace sdružuje téměř všechny evropské státy a snaží se přispívat k sblížení evropských států podporou demokracie, právního státu a lidských práv. Napomáhá také upevnění právního postavení místních a regionálních samospráv v evropských zemích, zabývá se problematikou jejich financování, přeshraniční spolupráce atd. Hlavním rozhodovacím orgánem je v Radě Evropy Výbor ministrů. Kromě toho působí v rámci Rady Evropy i další orgány a instituce – Parlamentní shromáždění, Kongres místních a regionálních orgánů, Komisař pro lidská práva, Sekretariát a Evropský soud pro lidská práva.

Z hlediska fungování veřejné správy členských zemí Rady Evropy mají význam různé pracovní skupiny a fóra, např. European Committee on Democracy and Governance (CDDG). Dokumenty Rady Evropy mají obvykle podobu doporučení nebo úmluvy. Doporučení představují tzv. soft-law; mají pro členské státy jistou politickou závaznost, avšak formálně nejsou pro členské státy Rady Evropy právně závazná. K důležitým dokumentům tohoto typu patří především Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo orgány (pro Českou republiku vstoupila v platnost 21. března 2000), Evropská charta místní samosprávy, Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni, Evropská charta regionálních nebo menšinových jazyků, Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (pro Českou republiku vstoupila v platnost v dubnu 1998).

Nejvýznamnějším smluvním aktem Rady Evropy v oblasti místní samosprávy je Evropská charta místní samosprávy, která pro ČR vstoupila v platnost 1. září 1999. Dokument vytváří společný evropský standard v rámci zajištění práva obcí na samosprávu. Při vytváření evropských standardů v územní veřejné správě na půdě Rady Evropy vyvíjí velké úsilí Kongres místních a regionálních samospráv Evropy (CLRAE). Účast ČR v tomto orgánu je zajišťována Svazem měst a obcí ČR a Asociací

krajů ČR ve spolupráci s ministerstvem vnitra. V září 2004 se zasedání CLRAE konalo v Praze (současně se zasedáním Výboru regionů EU). CLRAE se řadu let snaží v návaznosti na Evropskou chartu místní samosprávy prosadit přijetí obdobného, ale radikálněji formulovaného dokumentu pro regionální samosprávu. Návrh evropské charty regionální samosprávy však narazil na značnou kritiku a nedokázal překonat rozdíly v přístupech členských států i odborníků k této otázce (podrobnosti viz kapitola Místní a regionální společenství v evropském správním prostoru).

Další důležitou platformou mezinárodní spolupráce je Evropská unie. Vstup do EU se v 90. letech stal jedním z prioritních cílů české společnosti. Formální žádost o přijetí do EU podala ČR počátkem roku 1996. Evropská komise při posuzování žádostí kandidátských zemí vycházela z tzv. kodaňských kritérií z roku 1993 a z předvstupní strategie, která byla formulována na zasedání Evropské rady v prosinci 1994 v Essenu. Rozhodnutí zahájit jednání o členství s ČR (vedle Polska, Maďarska, Slovinska, Estonska a Kypru) bylo učiněno na zasedání Evropské rady v prosinci 1997 v Lucemburku. Priority a principy přípravy na vstup do EU byly formulovány v Přístupovém partnerství, které Evropská komise EU schválila v únoru 1998. V listopadu 1998 vydala Pravidelnou zprávu o pokroku jednotlivých kandidátských zemí v přípravě na členství a potom až do roku 2003 každoročně vydávala hodnotící zprávy.

Reforma veřejné správy sice nebyla přímou součástí agendy přístupových jednání (31 negociačních kapitol), přesto s přípravou ČR na vstup do EU úzce souvisela. Šlo o to, vytvořit dostatečné správní kapacity a koordinační mechanismy, aby bylo možno v ČR implementovat *acquis communautaire*. Tomu napomáhaly i projekty Phare. Zatímco projekt Phare 1997 byl zaměřen na zlepšení komunikace veřejné správy s občany, vytvoření systému vzdělávání úředníků a na přípravu koncepce reformy veřejné správy, projekty Phare 1998 a 2000 se soustředovaly na modernizaci ústřední státní správy. Projekt Phare 2001 se vztahoval k přesunu působností ze státních orgánů na územní samosprávy, a to tak, aby bylo možné uplatňovat *acquis communautaire* na úrovni krajů a obcí. Projekt Phare 2002 napomáhal zavedení systému vzdělávání zaměstnanců územních samosprávních celků.

Na základě Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii, který byl provázán s Plánem legislativních prací vlády a s dalšími dokumenty, koordinovala postup příprav Rada vlády pro evropskou integraci. Po podepsání Přístupové smlouvy v dubnu 2003 byla Rada vlády pro evropskou integraci nahrazena nově zřízeným Výborem pro Evropskou unii, který koordinuje politiku ČR ve vztahu k EU, zvláště pak pokud jde o otázky projednávané v rámci Výboru stálých zástupců členských zemí v Evropské unii (COREPER I/II). Kromě toho byly v jednotlivých resortech vytvořeny resortní koordinační skupiny, jež představují základní článek zajišťování evropských záležitostí v orgánech ústřední státní správy.

Pakt stability je iniciativou Evropské unie, která vznikla v roce 1999 za německého předsednictví v Radě EU, a byla reakcí na nepříznivý vývoj na Balkáně a na vyostření krize v Kosovu. Cílem Paktu stability je přispět k politické, ekonomické a

sociální stabilizaci států v jihovýchodní Evropě, včetně stabilizace jejich systémů veřejné správy. ČR se k této iniciativě připojila ještě jako kandidátská země, nejprve se statutem pozorovatele, od roku 2002 jako člen Paktu stability.

Vědeckou dimenzi mezinárodní spolupráce v oblasti veřejné správy reprezentují dva mezinárodní ústavy. EIPA (European Institute of Public Administration) sídlí v Maastrichtu (www.eipa.nl), IIAS (International Institute of Administrative Sciences) v Bruselu (www.iiasiisa.be). ČR spolupracuje s oběma institucemi.

Vedle multilaterální spolupráce v otázkách veřejné správy rozvíjí ČR i spolupráci bilaterální. Za tím účelem uzavřela množství bilaterálních smluv.

12 Místní a regionální společenství v evropském správním prostoru

Na půdě Rady Evropy působí vedle reprezentací ústředních vlád a národních parlamentů i stálý poradní orgán reprezentující místní a regionální samosprávy členských států RE. Kongres evropských místních a regionálních orgánů (CLRAE) zastupuje zájmy více než 200 tisíc samosprávných celků (do roku 1994 to byla Stálá konference místních a regionálních orgánů Evropy). Kongres se dělí na Komoru místních orgánů a Komoru regionů. Ti, kdo v kongresu zasedají, musí mít mandát v některém zastupitelstvu na lokální nebo regionální úrovni. O tom, kdo bude obce a kraje ČR v kongresu zastupovat, rozhoduje Asociace krajů a Svaz měst a obcí. V září 2004 se zasedání CLRAE konalo v Praze (současně se zasedáním Výboru regionů EU). Na programu pražského zasedání bylo především vypracování stanoviska k návrhu ústavní smlouvy EU.

Kongres evropských místních a regionálních orgánů si dle svého statutu vytýčuje pět hlavních úkolů:

1. zapojit místní a regionální vlády do procesu evropského sjednocení na základě ideálů a principů, které jsou společným dědictvím států sdružených v Radě Evropy;
2. navrhnout Výboru ministrů Rady Evropy opatření k podpoře místní a regionální samosprávy;
3. posilovat přímou spolupráci místních a regionálních orgánů;
4. v oblasti své působnosti udržovat kontakty s mezinárodními organizacemi v rámci politiky vnějších vztahů Rady Evropy;
5. být partnerem národních a evropských sdružení místních a regionálních orgánů.

Kongres se podílí na přípravě dokumentů Rady Evropy. Mnohé z nich se vztahují k veřejné správě, kupř. Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo orgány, Evropská charta místní samosprávy, Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni, Evropská charta regionálních nebo menšinových jazyků, Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin.

Nejvýznamnějším smluvním aktem Rady Evropy v oblasti územní veřejné správy je Evropská charta místní samosprávy. Tato charta vytváří společný evropský standard práva územních celků na samosprávu. V roce 1985 chartu podepsalo prvních 11 států, v platnost vstoupila po ratifikaci čtvrtým státem 1. 9. 1988. V 90. letech začaly k chartě přistupovat státy střední a východní Evropy, které procházely politickými a hospodářskými změnami i správními reformami. V letech 1994-95 se připojilo Polsko, Maďarsko, Bulharsko a Estonsko, v roce 1997 Slovinsko, Lotyšsko a Makedonie, v roce 1998 Moldávie, Ukrajina, Chorvatsko, Rumunsko a Rusko a v letech 1999-2001 Litva, ČR, SR a Albánie

Vzhledem k tomu, že evropské státy se navzájem značně liší jak z hlediska administrativního členění, tak i z hlediska uspořádání správního systému, je důležité, že každý stát může výslovně uvést, na které druhy místních nebo regionálních orgánů hodlá působnost Charty omezit nebo které naopak hodlá z její působnosti vyjmout. Této možnosti využila při podpisu Evropské charty místní samosprávy v roce 1998 i ČR. Vyjmenovala šest odstavců, jimiž se necítila být vázána (článek 4 – odstavec 5, článek 6 – odstavec 2, článek 7 – odstavec 2, článek 9 – odstavec 3, 5 a 6).

Evropská charta místní samosprávy především akcentuje nutnost ústavního a zákonného zakotvení místní samosprávy. Právo na samosprávu se vztahuje na všechny druhy místních společenství, která na území smluvního státu existují, a je chráněno možností nápravy soudní cestou v případech jeho porušování. Místní společenství musí být samostatná jak při utváření vlastních organizačních struktur a získávání kvalifikovaných pracovníků, tak při určování podmínek pro výkon volených funkcí. Samostatnost místní samosprávy nesmí být ohrožena či omezena ani prostřednictvím správního dohledu nad její činností, ani podmínkami získávání finančních prostředků. Místní samosprávy mohou navzájem spolupracovat a vytvářet vlastní sdružení.

Kongres evropských místních a regionálních orgánů se v 90. letech pokusil na bázi Evropské charty místní samosprávy navrhnout obdobný dokument vztahující se k regionální samosprávě. Koncept samosprávy a decentralizace byl v novém návrhu podstatně rozšířen. Návrh Evropské charty regionální samosprávy žádá, aby se s regionálními samosprávami projednávaly nejen otázky regionálního významu, ale i otázky celostátní. Dále dokument posiluje požadavky finančního charakteru. Regionální samosprávy by měly získat právo na vlastní daně, nově by měly být koncipovány zásady finančního vyrovnávání na různých úrovních veřejných rozpočtů. Posílit by se měla úloha regionálních samospráv i v evropském integračním procesu. Národní vlády by byly povinny s regionálními samosprávami konzultovat svůj postup v evropských záležitostech a regionální samosprávy by získaly nárok na vytváření svých reprezentací u evropských institucí.

Návrh Evropské charty regionální samosprávy byl dokončen v červnu 1997 a předložen Výboru ministrů Rady Evropy jako doporučení CLRAE. Vzhledem k tomu, že právo na samosprávu je v tomto dokumentu formulováno značně radikálněji než v Evropské chartě místní samosprávy, narazil návrh nové charty na sil

nou kritiku. Ukázalo se, že některé členské státy Rady Evropy nemohou z řady důvodů (podoba veřejné správy, geografické, politické a hospodářské podmínky) na tento ambiciózní návrh přistoupit. Proto zůstala Evropská charta regionální samosprávy jen doporučením a její význam spočívá zejména v tom, že ukazuje ambice regionální úrovně v evropském správním prostoru.

K dokumentům vytvářejícím v Evropě standard práva na samosprávu patří Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány. K úmluvě, která je označována jako madridská, mohly členské státy Rady Evropy přistupovat od května 1980 a v platnost vstoupila koncem roku 1981. ČR úmluvu podepsala v květnu 1998.

Madridskou úmluvu sice podepisují státy, ale přeshraniční spolupráce, o níž v úmluvě jde, je spoluprací mezi územními samosprávnými celky, z jejichž potřeb a zájmů spolupráce vychází. Státy v úmluvě uznávají princip subsidiarity a vyjadřují vůli usnadnit přeshraniční spolupráci na konsensuálním základě. Nebudou územním samosprávám bránit v uzavírání přeshraničních dohod s poukazem na ústavní a administrativně-právní překážky.

Madridská úmluva dále zdůrazňuje, že přeshraniční spolupráce nesmí být ani obsahově, ani formálně znevýhodňována oproti spolupráci územních společenství uvnitř hranic státu. Na druhé straně však úmluva nerozšiřuje pravomoc, kompetenci ani institucionální organizaci územní veřejné správy, ta jedná i v přeshraniční spolupráci jen v těch záležitostech, které jí přísluší řešit podle národního práva. Neomezují se ani možnosti výkonu státního dozoru nad činností orgánů regionálních a komunálních společenství či úřadů. Smluvní státy se zavazují k informační otevřenosti ve věcech přeshraniční spolupráce. Tento bod je důležitý, protože pohraniční oblasti v minulosti bývaly spornými územími a je třeba zabránit zneužívání přeshraniční spolupráce k jiným cílům.

Podobně jako u jiných dokumentů tohoto typu mohou smluvní státy k úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány připojit výhradu či prohlášení o tom, že se závazky státu nebudou vztahovat na všechny možné subjekty a formy přeshraniční spolupráce. Kupříkladu Belgie vyloučila ze sféry aplikace úmluvy Région de Bruxelles-capitale, Dánsko zase vyloučilo z účinnosti úmluvy Faerské ostrovy a Grónsko, podobně tomu bylo u Nizozemí ve vztahu k jeho mimoevropským teritoriím. Maďarsko naopak sféru aplikace úmluvy rozšířilo – k subjektům, jež uzavírají dohody o přeshraniční spolupráci, zařadilo kromě samospráv také úřad komisaře republiky.

13 Financování územní veřejné správy

13.1 Fiskální federalismus

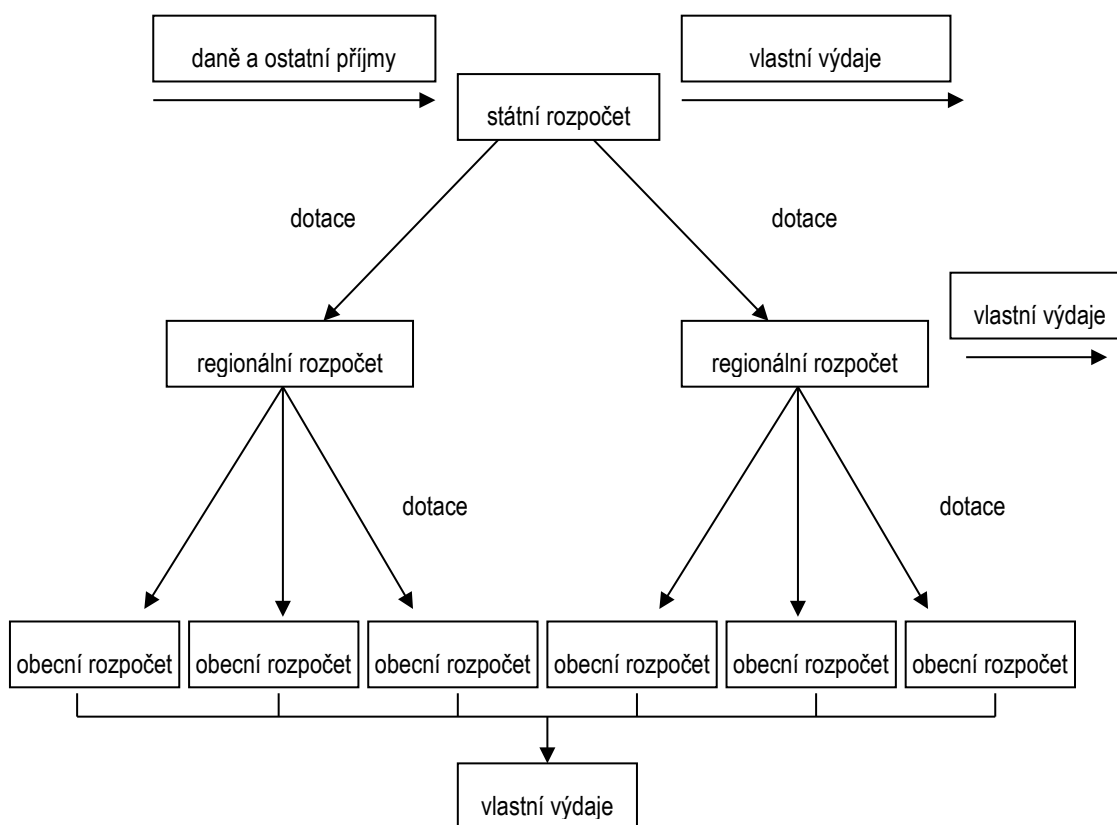
S konceptem víceúrovňového vládnutí, tj. přenášením pravomocí z úrovně jednotlivých států na nadnárodní orgány ale zejména na subnacionální úroveň, tj. na regiony a obce, neoddělitelně souvisí také fiskální decentralizace. Bez vlastních finančních zdrojů každé vládní (správní) úrovně by ostatně byl přesun pravomocí a odpovědnosti při zajišťování veřejných služeb a správy jen obtížně představitelný. Vlastní hospodaření (výdaje a příjmy) proto od počátku patřilo mezi stěžejní atributy samosprávy. Finanční autonomii samospráv upravuje také Evropská charta místní samosprávy přijatá Radou Evropy v roce 1985. Podle článku 9 odstavce 1 Charty mají „*místní společenství v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat*“.

V souvislosti s fiskální decentralizací se do centra pozornosti dostává pojem *fiskální federalismus*. Federalismus obecně znamená rozdělení moci mezi více úrovní vlády. Každá z úrovní je do jisté míry suverénní ve svém rozhodování a v demokratických politických systémech představuje určitou protiváhu centrální moci. V klasickém pojetí je federací stát složený z více jednotek – členů federace. Fiskální federalismus je chápán širěji. Z ekonomického hlediska má totiž každý veřejný sektor federativní povahu, protože rozpočtová rozhodování jsou dělena mezi různé stupně řízení a správy (státní rozpočet, rozpočty různých státních fondů, rozpočty územních samospráv apod.). Fiskální federalismus se proto netýká pouze federativně uspořádaných států, ale fungování systému veřejných financí obecně. Podstatou fiskálního federalismu je zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími úrovněmi správy v rámci veřejného sektoru. Zabývá se nalezením optimálního přiřazení příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými úrovněmi fiskálního systému (centrální vláda, jednotky federace v případě federálních států, regiony, obce). Pojem fiskální federalismus je poměrně nový. Používat se začal až ve druhé polovině dvacátého století (za všechny uveďme knihu amerického ekonoma Wallace E. Oatese *Fiscal Federalism* z roku 1972). O fiskální decentralizaci, tj. hledání optimální míry decentralizace veřejného sektoru z vyšších na nižší vládní úrovně, však můžeme alespoň v určité míře hovořit již dříve.

Rozeznáváme dva krajní modely fiskálního federalismu (fiskální decentralizace) – model centralizovaný a model decentralizovaný. Předem je třeba zdůraznit, že se v čisté podobě ani jeden z nich prakticky nevyskytuje (platí to zejména o decentralizovaném modelu). V praxi se setkáváme s kombinovanými modely ležícími mezi oběma krajními možnostmi. Některý stát uplatňuje model blíže centralizovanému jiný decentralizovanému. Konkrétní podoba fiskální centralizace či decentralizace se také může v jednotlivých státech v průběhu času měnit.

V centralizovaném modelu fiskálního federalismu existuje velmi nízká míra soběstačnosti nižších vládních (správních) úrovní. Nejvýznamnější příjmy (daně, cla atd.) plynou do ústředního rozpočtu a pouze ústřední rozpočet je soběstačný. Finanční vztahy mezi rozpočty jednotlivých správních úrovní probíhají po vertikální linii, a to zejména formou účelových dotací (z ústředního rozpočtu do rozpočtů jednotlivých regionů a do rozpočtů jednotlivých obcí, dotace obcím mohou protékat přes rozpočty regionů). Vlastní příjmy nižších stupňů správní vertikály (regionů, obcí) zdaleka nestačí krýt jejich výdaje a lokální vlády jsou tak prakticky plně odkázány na dotace z vyšších rozpočtů (viz obrázek č. 1).

Obrázek č. 1 Centralizovaný model fiskálního federalismu

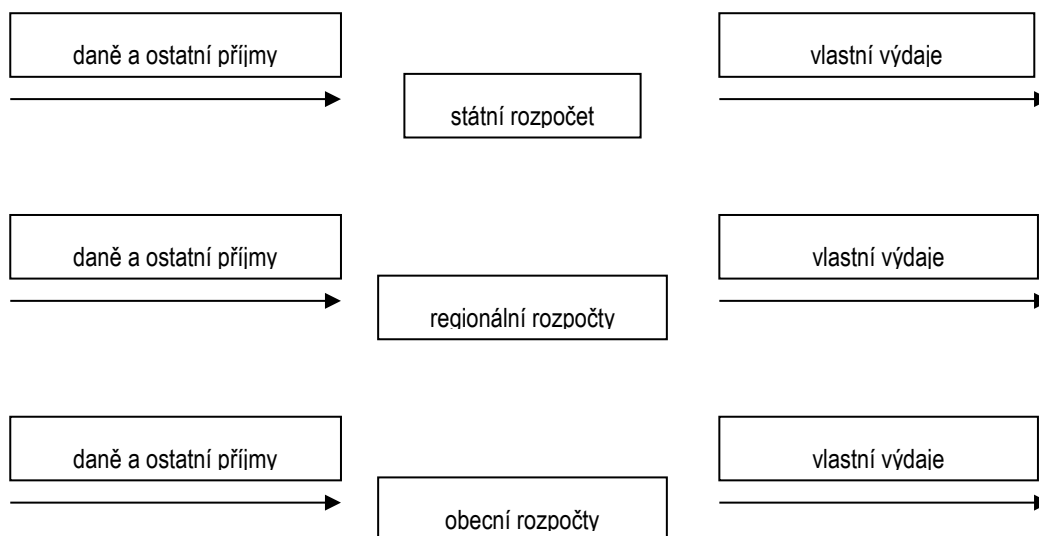


Zdroj: vlastní zpracování podle Peková 2011: 146.

Přerozdělovací vztahy v rozpočtové soustavě jsou rozsáhlé a stát prostřednictvím dotací intenzivně ovlivňuje hospodaření a činnost nižších správních úrovní. Relativní dostatek financí v ústředním státním rozpočtu (plynou do něj prakticky veškeré daně a další příjmy) se může jevit jako určitá výhoda centralizovaného modelu fiskálního federalismu. Stát má následně možnost více dotovat hospodářsky slabé či postižené regiony (např. po útlumu průmyslu či přírodní katastrofě). Nevýhodou je omezování principů samosprávy – u centralizovaného modelu se dá jen stěží hovořit o fiskální decentralizaci. Může jít pouze o decentralizaci administrativní, v níž nižší správní úrovně provádějí výdajové aktivity jako určití „agenti“ ústřední vlády a pod její kontrolou. Centralizovaný model je proto jen obtížně slučitelný se samosprávou. Tomuto modelu fiskálního federalismu bylo poměrně blízké financování veřejné správy v Československu v letech 1948 (1949) až 1990.

V decentralizovaném modelu fiskálního federalismu žádné přerozdělovací procesy mezi jednotlivými vládními (správními) úrovněmi neexistují. Všechny úrovně vlády (stát, regiony i obce) disponují dostatečným objemem vlastních příjmů (daně, místní daně, daňové přírážky, příjmy z majetku apod.) k celoročnímu pokrytí vlastních výdajových potřeb (viz obrázek č. 2).

Obrázek č. 2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu



Zdroj: vlastní zpracování podle Peková 2011: 148.

Jako výhoda decentralizovaného modelu se jeví absolutní fiskální decentralizace, míra samosprávy nemůže být větší. Místní vlády (samosprávy) bohatších regionů i obcí mohou stanovit menší procentní sazby daní, případně disponovat většími rozpočtovými zdroji. Nevýhodou je však nemožnost jakýchkoli dotací hospodářsky slabým a postiženým regionům ze strany státu (ústřední rozpočet na dotace

nemá zdroje). Některé regiony či obce ovšem za svoji dobrou či horší hospodářskou situaci prakticky „nemohou“, leží v dobře či hůře dostupné oblasti, na jejich území se těží nerostné suroviny apod. Absence vyrovnávacích mechanismů v rámci příslušného státu by tak vyvolávala politické a společenské pnutí. Decentralizovaný model se v čisté podobě v praxi nevyskytuje. Do určité míry se mu blížilo financování nižších úrovní veřejné správy v českých zemích v letech 1850 až 1948, zejména v období rakouské monarchie (Předlitavska). Regiony (země, samosprávné okresy) i obce disponovaly příjmy ze svého majetku a samosprávy stanovaly výši místních daňových přírážek a dalších dávek. I tehdy však existovaly dotace ze strany vyšších úrovní správy (vlády).

Ve většině zemí se uplatňuje určitý kombinovaný model fiskálního federalismu. Někde převažují centralizační prvky, někde decentralizační. Každá vládní úroveň má vlastní příjmy (vlastní daně i nedaňové příjmy), které jsou doplňovány prostřednictvím přerozdělovacích a vyrovnávacích mechanismů prostředky z vyšších rozpočtů. Finanční přesuny mají podobu rozpočtového určení daní a dotací. Stát jimi zmírňuje nerovný daňový výnos v jednotlivých regionech a obcích. Finance z bohatších oblastí se částečně přesunují do oblastí chudších (srov. Provazníková 2015: 37-50; Peková 2011: 85-153; Kruntorádová 2015: 22-25).

13.2 Příjmy a výdaje územních samospráv

Příjmy územních rozpočtů by obecně měly být dostatečně výnosné, časově i prostorově rovnoměrně alokované, nenáročné na správu a výběr, plánovatelné a jejich výše by měla být alespoň do určité míry ovlivnitelná aktivitou příslušné samosprávy (což představitele obcí i regionů mimo jiné motivuje k efektivnějšímu a hospodárnějšímu nakládání s finančními prostředky municipalit).

Příjmy územních rozpočtů se mohou členit podle různých kritérií. Z hlediska návratnosti rozeznáváme návratné a nenávratné příjmy. Jak název napovídá, návratné příjmy čerpají municipality na omezenou dobu a po jejím uplynutí je musí vrátit. Jedná se o úvěry (bankovní, nebankovní) a prostředky získané emisí cenných papírů (dluhopisů). Nenávratné příjmy tvoří daně, nedaňové příjmy (ty souvisí s vlastní aktivitou samospráv – příjmy z vlastního majetku a zřizovaných organizací, uživatelské a jiné poplatky apod.) a transfery (dotace). Příjmy můžeme dělit i podle časového měřítka na běžné a kapitálové. Běžné jsou opakované a obvykle slouží k financování každoročně se opakujících výdajů. Kapitálové příjmy jsou jednorázové (mimořádné). Jedná se například o prodej majetku. Z podstaty věci by měly být zdrojem financování dlouhodobých potřeb. Nenávratné příjmy se podle původu dělí na vlastní a ostatní (další). Do skupiny vlastních příjmů řadíme daňové a nedaňové příjmy. Spadají sem rovněž kapitálové příjmy (někdy se uvádějí samostatně, někdy v souvislosti s nedaňovými příjmy). Skupinu ostatních (dalších) příjmů tvoří transfery (dotace).

Největší část příjmů veřejných rozpočtů připadá obvykle na daně. Rozeznáváme daně sdílené a svěřené (používá se také termín výlučné).

U sdílených daní stát i územní samosprávy sdílejí stejnou daňovou základnu, konstrukce daně je celostátně stanovena na základě příslušných zákonů. Obce ani regiony tak nemohou ovlivnit parametry daně (daňový základ, sazbu, úlevy apod.). Příjmem samospráv je předem stanovený podíl na celostátně vybíraných daních. V určitém státě např. může být uzákoněno, že z celostátního výnosu daně z přidané hodnoty připadne 70 % do státního rozpočtu, 10 % do rozpočtů regionů (krajů) a 20 % do rozpočtů obcí. Pokud finanční úřady vyberou za určité časové období 100 peněžních jednotek, je 70 jednotek příjmem státního rozpočtu, 10 regionálních (krajských) rozpočtů a 20 rozpočtů obcí. Vybraných 20 jednotek se následně podle předem stanoveného klíče rozdělí jednotlivým obcím a obdobně podle jiného klíče 10 jednotek regionům.

Existují dva způsoby přidělování sdílených daní jednotlivým municipalitám – derivační a nederivační. U tzv. derivačního typu se prostředky nižším úrovním rozdělí podle výnosu této daně v daném území. Při použití nederivačního typu se získaný příjem rozdělí podle počtu obyvatelstva příslušné municipality, případně jiného kritéria (rozloha obce, nadmořská výška, počet žáků navštěvujících školy zřizované obcí apod.). V ČR je v současné době využíván nederivační typ přerozdělení výnosů ze sdílených daní jednotlivým obcím a krajům. Nederivační typ používá rovněž Slovensko, Rakousko, Německo či Belgie. Sdílené daně (nederivační způsob rozdělování jejich výnosů) nerespektují zásadu původu daně a slouží tak k vyrovnání fiskální nerovnováhy mezi různými samosprávami. Hovoříme proto o principu solidarity (příjem nesouvisí s výší prostředků vybraných na území konkrétní municipality). Svým charakterem se sdílené daně blíží neúčelové dotaci. Výhodou je skutečnost, že podíly na daních reagují na skutečný vývoj státního rozpočtu (např. prakticky okamžitý vyšší výnos v případě hospodářského růstu apod.).

Svěřené (výlučné) daně vycházejí z principu zásluhovosti. Příjem konkrétní samosprávy se odvíjí od prostředků vybraných na jí spravovaném území a samospráva může alespoň do určité míry ovlivnit parametry daně. Pokud je kupříkladu v ČR na území obce XY výnos daně z nemovitostí 100 peněžních jednotek, finanční úřad veškeré získané prostředky odešle na účet obce XY (tj. 100 jednotek). Výlučné daně mohou mít formu lokálních (obecních, regionálních) daní. V takovém případě příslušná samospráva rozhoduje o daňové základně, sazbách i případném osvobození od daně. Obce (regiony) jsou často zodpovědné rovněž za výběr a správu těchto daní. V ČR tak do jisté míry fungují místní poplatky. Jejich výnos je však malý a mnozí odborníci je i proto za daně nepovažují. Navíc stát stanovuje základní parametry poplatků a rozhodování samospráv tím do určité míry omezuje.

Formou výlučné daně je rovněž pravomoc samosprávy stanovit vlastní procentní přírážky či slevy k ústředně vybírané státní dani. Daňový základ je v takovém případě shodný pro stát, regiony i obce. V největší míře je tato forma využívána u daně z osobních příjmů (např. v Belgii, Dánsku, Norsku, Švédsku). Výpočet daně i její správa je poměrně jednoduchá a efektivní. Konkrétní daňový poplatník má kupříkladu zdanitelný příjem ve výši 100 jednotek. Z něj odvede určité procento státu a určité procento „své“ municipalitě. O procentu odváděném municipa-

litě rozhoduje příslušná samospráva, její pravomoc bývá legislativně omezena stanovením maximální sazby přírážky. Daňové přírážky k různým státním daním byly v českých zemích uplatňovány v letech 1850 až 1948.

Další forma výlučné daně má redukovanejší podobu. Zákonem je určeno, které celostátně vybírané daně plynou do rozpočtů obcí nebo regionů. Výběr a správa takových daní je obvykle prováděna centrálně. Daňový základ (úlevy či osvobození od daně) a sazby daní mohou samosprávy ovlivnit jen málo (v rámci daného rozmezí sazeb) nebo někdy vůbec. Tuto formu výlučné daně nazývají někteří odborníci daní svěřenou (Provazníková 2015: 76). Příkladem daní tohoto typu jsou v České republice daň z nemovitostí a část daně z příjmů fyzických osob ze samostatné činnosti – z podnikání (druhá jmenovaná daň pouze do konce roku 2016, viz zákon č. 391/2015 Sb. novelizující zákon o rozpočtovém určení daní) (srov. Provazníková 2015: 75-84; Marková 2008: 51-70; Kruntorádová 2015: 25-27).

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) rozděluje daňové příjmy územních rozpočtů do skupin v závislosti na míře kompetencí územních samosprávných celků následovně:

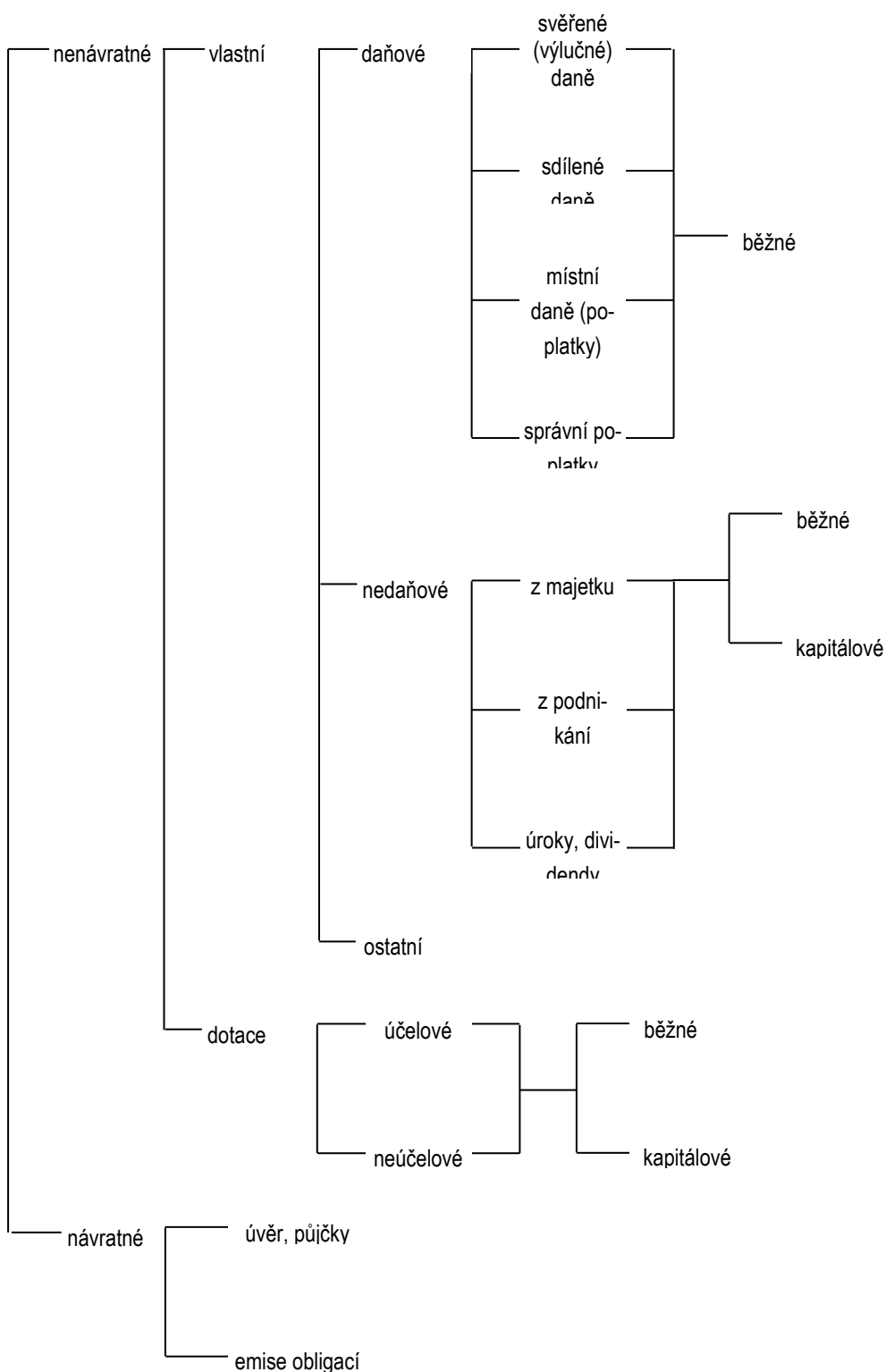
- (a) samospráva stanoví základ i sazbu daně,
- (b) samospráva stanoví pouze daňovou sazbu,
- (c) samospráva stanoví pouze základ daně,
- (d) výnos daně je sdílen společně státem a územními celky, když:
 - i. o způsobu sdílení rozhoduje územní celek,
 - ii. způsob sdílení může být změněn pouze za účasti územního celku,
 - iii. způsob sdílení je dán zákonem, který může být novelizován bez účasti územního celku,
 - iv. způsob sdílení je měněn každoročně v rámci přípravy státního rozpočtu,
- (e) stát stanoví základ i sazbu daně.

Pouze u kategorií a), b), c), d1) a d2) lze hovořit o tom, že jsou příslušné daně zcela či zčásti vlastními daněmi územních samosprávných celků (Marková 2008: 53).

Vedle daní řadíme do skupiny vlastních příjmů územních samospráv také příjmy nedaňové a kapitálové. Nedaňové příjmy tvoří například příjmy z pronájmu majetku, zisky z vlastního podnikání, přijaté dividendy, výnosové úroky apod. Většinou se jedná o příjmy, které se opakují každoročně (byť třeba v různé výši). Patří sem však i nahodilé příjmy, např. přijaté pokuty. Kapitálové příjmy se zpravidla neopakují. Jde např. o příjmy z prodeje majetku. Někdy jsou kapitálové příjmy uváděny samostatně, někdy jako součást nedaňových příjmů (Marková 2008: 257-261; Provazníková 2015: 89-93).

Ostatní příjmy jsou tvořeny dotacemi (transfery). Ty jsou většinou poskytovány z rozpočtu vyšší vládní úrovně nižším úrovním (vertikální finanční vztahy). Může však jít i o přesuny od bohatších jednotek směrem k jednotkám chudším v rámci stejné úrovně vládnutí (horizontální finanční vztahy). Obecně rozeznáváme dotace účelové a neúčelové. První jsou poskytovány na předem stanovený účel. U druhých je užití získaných prostředků v kompetenci příslušné samosprávy (v rámci platné legislativy). Účelové i neúčelové dotace mohou být využívány na financování jak běžných, tak kapitálových výdajů. V případě účelových dotací může být od regionů či obcí požadována spoluúčast na financování daných projektů (Provazníková 2015: 84-89).

Obrázek č. 3 Příjmy veřejných rozpočtů



Zdroj: vlastní zpracování podle Kruntorádová 2015: 26.

Výdaje veřejných rozpočtů členíme na běžné a kapitálové (z ekonomického hlediska). Běžné výdaje tvoří opakující se výdaje, jejich prostřednictvím jsou financovány běžné potřeby. Jedná se např. o platy zaměstnanců, nákup materiálu, vody a energií, nákup služeb a podobně. Kapitálové výdaje slouží převážně k financování dlouhodobých potřeb. Jde zejména o investice, jejichž využití přesahuje období jednoho rozpočtového roku (srov. Provazníková 2015: 192-198).

13.3 Finanční autonomie evropských municipalit

Míra pravomocí (odpovědnosti) a finanční autonomie regionálních a místních samospráv závisí na více faktorech. Patří mezi ně tradice příslušné země, podoba případných reforem veřejné správy, velikost (lidnatost) obcí v konkrétním státě i momentální politické vlivy. Ke státům s velkým podílem výdajů územních samospráv na hrubém domácím produktu (HDP) patří zejména severské země Evropy. Např. v Dánsku činil v roce 2014 podíl výdajů územních samospráv na celkových veřejných výdajích 64,1 %. Územními rozpočty tak proteče 64 z každého sta dánských korun, které veřejné rozpočty utratí. Většina příjmů dánských samospráv pochází z výlučných daní, konkrétně 67,9 %. Naopak v Řecku byl podíl územních rozpočtů na veřejných výdajích pouze 6,7 % (11,6 % příjmů místních samospráv představují výlučné daně), ve Francii 20,5 % (okolo 50 % příjmů místních samospráv představují výlučné daně). Průměr 28 zemí Evropské unie, pokud jde o podíl výdajů územních rozpočtů na celkových veřejných výdajích, činil 35,8 % (z toho 26,3 % připadalo na lokální úroveň samosprávy). V ČR dosáhl stejný ukazatel hodnoty 24 %. Česká republika patří mezi země s nejmenším podílem výlučných daní na příjmech územních samospráv (v daňových příjmech absolutně dominují sdílené daně). Tabulka 1 zachycuje odpovědnost a finanční autonomii municipalit ve vybraných evropských zemích (zpracovali ji H. Heinelt a N. Hlepas 2006) (dále srov. např. Kruntorádová 2015: 27-75; Provazníková 2015: 192-194).

Tabulka 1: Pravomoci a finanční autonomie evropských municipalit

země	odpovědnost municipalit za sociální politiku, zvláště pak veřejné služby (1)	finanční autonomie municipalit (2)	podíl na výdajích v % HDP (3)	součet indexů (4)	průměrný počet obyvatel na obec (rok 2003)
Francie	0	0	0	0	1 600
Řecko	0	0	0	0	10 200
Portugal-sko	0	0	0	0	36 000
Španělsko	0	0	0	0	4 900
Itálie	1	1	0	2	7 100
ČR	1	0	1	2	1 600
Irsko	2	0	0	2	44 900
Anglie	2	0	1	3	135 700
Belgie	2	0	1	3	17 400
Polsko	1	1	1	3	15 500
Rakousko	2	1	1	4	3 400
Švýcarsko	2	2	1	5	3 000
Německo	2	2	1	5	5 900
Nizozemí	2	2	1	5	33 500
Dánsko	2	2	2	6	19 400
Maďarsko	2	2	2	6	3 200
Švédsko	2	2	2	6	30 800

Sloupec 1: 0 = žádná nebo nízká, 2 = mnoho (many), 1 = nějaká / střední (some)

Sloupec 2: 0 = nízká, 2 = vysoká, 1 = nějaká / střední (some)

Sloupec 3: 0 = menší než 5 %, 1 = 5–10 %, 2 = větší než 10 %

Sloupec 4: celkový součet sloupců 1 až 3

Zdroj: Kruntorádová 2015: 56 (na základě Heinelt, Hlepas 2006: 28) a Provazníková 2007: 22 (průměrná velikost obcí).

13.4 Tradice financování územní veřejné správy v českých zemích

Vznik novodobé veřejné správy byl v rakouském císařství a tedy i v českých zemích spojen s revolucí z roku 1848. Souvisí však zejména s postupným přerodem stavovscky uspořádané feudální společnosti ve společnost moderní. Již v roce 1850 byly ustaveny samosprávné obce, které nahradily zrušené patrimoniální vrchnostenské úřady (zanikly po zrušení poddanství) a rovněž zrušené tzv. regulované magistráty ve městech. Ostatně základní parametry obecního zřízení stanovené prozatímním obecním zákonem (císařský patent č. 170/1849 říšského zákoníku) přetrvaly v českých zemích až do roku 1945. V šedesátých letech 19. století začaly pracovat samosprávné okresy (na Moravě a ve Slezsku pouze tzv. silniční výbory od sedmdesátých, resp. osmdesátých let) a země (Čechy, Morava, Slezsko). Tím byla

dotvořena struktura správy obec – okres – země – stát. Samosprávné obce, okresy i země byly veřejnoprávními korporacemi s poměrně širokým okruhem úkolů v samostatné i přenesené působnosti. Mezi běžné výdaje územních samospráv patřily např. výdaje na zdravotnictví a sociální péči, na správu a provoz škol, na opravy silnic a podobně. Kapitálové výdaje tvořily investice do výstavby komunikací (místní a okresní silnice, lokální železnice budované zeměmi), škol, sociálních zařízení, infrastruktury (jatký, vodovody, kanalizace, elektrárny) apod. Příjmová stránka rozpočtů územních samospráv (obcí, okresů i zemí) vycházela z myšlenky, že k úhradě výdajů by měly postačovat užitky z vlastního jmění příslušné municipality. Jednalo se o pravidelné výnosy z majetku, který obce, okresy či země vlastnily (pozemky, domy, místní podniky – lomy, pískovny, mlýny či elektrárny, finanční kapitál atd.). Současnou terminologií šlo o nedaňové příjmy. Pokud tyto příjmy k hrazení výdajů nestačily, mohly samosprávy schválit další příspěvky ze strany občanů. Šlo za a) o přirážky k přímým nebo spotřebním daním, za b) o služby k obecním účelům a za c) o samostatné obecní dávky. Nejvýznamnější byly přirážky k daním. Za přímé daně tehdy byly považovány daň gruntovní (pozemková), domovní, činžovní, živnostenská a daň z příjmu. Služby k obecním účelům měly různou naturální podobu (fyzická práce ve prospěch obce či okresu – např. šterkování silnic). Příkladem samostatné obecní dávky byl např. tzv. pivní či kořaleční krejcar (určitá částka placená restauracemi podle množství prodaného alkoholu).

Zhruba ve třetí čtvrtině 19. století příjmy z vlastního jmění velké části samospráv ke krytí výdajů postačovaly. S postupným nástupem moderních komunálních zařízení však bylo nutné vybírat stále větší a větší daňové přirážky. Obce budovaly nové školy, vodovody, kanalizace, elektrárny, okresy stavěly silnice a země nemocnice či místní železniční dráhy. V příjmech většiny samospráv převážily přirážky k daním. Ty však byly dvousečným nástrojem. V jejich prospěch hovořila pohodlnost při ukládání a vybírání. Pokud některá obec kupř. získala 15 000 korun výnosů z obecního jmění a dalších zdrojů a její výdajová potřeba dosahovala 20 000 korun, zbývalo uhradit 5 000 korun. Pokud v takové obci bylo předepsáno 10 000 korun státních daní (v předešlém roce), stačilo samosprávě schválit 50 % přirážku. Obecní samospráva své rozhodnutí oznámila bernímu úřadu a ten přirážky zároveň s daněmi vybral a obci odvedl (případně si obec přirážky vybrala sama). Při vyšších přirážkách byl třeba souhlas vyšší úrovně samosprávy. Vedle obecních přirážek však byli občané zatíženi přirážkami okresními a zemskými. Živnostníci měli snahu celkovou výši přirážek započítávat do cen výrobků, majitelé domů do nájemného. Pokud byly přirážky v některé obci (okrese) velmi vysoké, stěhovali poplatníci svá sídla do obcí s nižšími přirážkami. Např. v roce 1892 vybíralo nejvíce obcí daňové přirážky okolo 10 až 30 %, některé však i 500 či 600 %. Jistou výhodou měly větší obce, protože zde obvykle sídlilo více podnikatelských subjektů (ideálně Vídeň či po roce 1918 Praha jako politická a ekonomická centra). V období Předlitavska i meziválečného Československa neexistovaly žádné sdílené solidární daně. Samosprávy měly možnost získat určité dotace (často od vyšších úrovní samosprávy).

Nepříliš dobrou ekonomickou situaci samospráv se Československo pokoušelo řešit posilováním příjmů formou umožnění výběru nových dávek a zvýšením státních přídělů obcím.

Rozpočty samospráv nebyly zanedbatelné. Např. v roce 1930 dosáhly příjmy všech obcí v ČSR 2 691 mil. Kč (z obecního jmění 496 mil., z daňových přírážek a dávek 1 313 mil.). Výdaje činily 2 718 mil. (správní výdaje 412 mil., na školství 355 mil., vysokých 586 mil. dluhová služba). Výdaje a příjmy okresů činily ve stejném roce 472, resp. 448 mil. Kč. Výdaje zemí pak 1 057 mil. (příjmy 1 071 milionů Kč). Objem státního rozpočtu dosáhl v roce 1930 na výdajové stránce 9 928 milionů a na příjmové 9 702 milionů korun. (srov. Čopík 2014: 47-56, 73-76; Fux a Wichta 1932; Peková 2011: 298-326).

Po skončení druhé světové války byla v Československu ustavena soustava národních výborů. Ty nahradily samosprávu na místní, okresní i zemské úrovni (v únoru 1949 byly zrušeny země a zřízeny krajské národní výbory). Po přechodnou dobu byly ještě vybírány přírážky k přímým daním, byť na poněkud odlišném principu než před rokem 1945 (výnos plynul do státního rozpočtu, národní výbory získávaly dávky a pevné příděly). Po roce 1948 ztratily národní výbory prakticky veškerou finanční samostatnost. K 31. 12. 1949 dokonce stát znárodnil majetek národních výborů a ten jim byl pouze svěřen do správy. Být národní výbory zajišťovaly značný objem úkolů, pracovaly spíše jako určití „agenti“ státních a stranických orgánů. V příjmech národních výborů hrály rozhodující roli dotace ze státního rozpočtu (přes 50 %, srov. Peková 2011: 326-332; Nováková 1987). Situaci místních národních výborů přibližuje studie města Filipova zachycující vládnutí v osmdesátých letech 20. století: „Obce si mohly naplánovat jen to, na co vybyly peníze. Když chtěli Filipovští komunisté investici, museli ji dostat do plánu a pak ještě také do rozpočtu. Předseda, aby dostal řekněme nákupní středisko do plánu, musel nejprve obejít funkcionáře okresu. To ovšem již musel mít stavbu předprojektově připravenou. Projekt musel zadat a nechat na okresním národním výboru (ONV) schválit příslušnými odbory. Pak mohl do rady ONV, aby jej dala do plánu. Tam měli (Filipovští) svého poslance. Kdyby to nikdo netlačil, tak by stavba neměla šanci. Aby se investice do plánu vpravila, museli často až do Prahy...“ (Kabele 2003: 164).

13.5 Financování územní veřejné správy v ČR

Po politických změnách v roce 1989 došlo v Československu k obnovení „klasické“ územní samosprávy. V listopadu 1990 vznikly obecní samosprávy, v roce 2000 je v České republice následovaly samosprávy krajské. Zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí byla obcím navracena většina historického majetku (získaly také další majetek, např. obytné domy, část akcií infrastrukturních podniků apod.). (Provazníková 2015: 211-214).

Územní samosprávné celky v ČR disponují klasickými typy návratných a nenávratných příjmů. Druhé jmenované jsou tvořeny vlastními příjmy (daňové, nedaňové, kapitálové) a ostatními příjmy (dotace).

Daňové příjmy obcí doznaly od ustavení obecní samosprávy několika změn. Obce je získaly až od 1. ledna 1993, kdy začala platit nová daňová soustava ČR. Na základě úpravy daňového určení v rozpočtových pravidlech se o výnosy některých státních daní začaly dělit státní rozpočet, rozpočty obcí a rozpočty okresních úřadů. Ze 100 % se příjmem obcí staly daň z nemovitostí a daň z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti. U prvně jmenované je výnos jednotlivým obcím přidělován podle polohy nemovitosti. V případě daně z příjmu fyzických osob záleželo na trvalém bydlišti podnikatele. Tyto dvě daně se dají označit jako svěřené. Od roku 1993 se obce rovněž podílely na výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. O příjmy z této daně se dělily obce a okresní úřady (v různých letech různými procenty). Část určená obcím byla rozdělována podle počtu obyvatel v obci vztaženo k počtu obyvatel okresu. Od roku 1996 obce o část výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti přišly. K úpravě došlo také u rozdělování výnosu této daně mezi jednotlivé obce. Část daně připadla té obci, kde sídlila plátcova pokladna (mzdová účtárna příslušné firmy). Ztráta části výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti byla obcím kompenzována 20 % podílem na dani z příjmů právnických osob (prostředky získávaly jednotlivé municipality podle podílu počtu obyvatel obce na celkovém počtu obyvatel státu). Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a daně z příjmů právnických osob byly daněmi sdílenými. Od roku 1994 se příjmem obcí stal celý výnos daně z příjmů právnických osob, pokud byla poplatníkem sama obec (municipalitám se vracejí jimi zaplacené daně). Od počátku devadesátých let 20. století obce rovněž vybírají místní poplatky a správní poplatky. Ty jsou v ČR řazeny do kategorie daňových příjmů (srov. Provazníková 2015: 109-117).

Z daňových příjmů obcí připadal v letech 1993 až 2000, kdy platilo výše zmíněné dělení daní, největší podíl na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Následovala daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a 20 % podíl na dani z příjmů právnických osob. Kupříkladu v roce 1999 dosáhly celkové daňové příjmy obcí v ČR 75,7 mld. Kč. 31,9 mld. obce získaly od fyzických osob nepodnikatelů, 16,9 mld. od fyzických osob podnikatelů a 13,4 mld. od právnických osob. Zbytek připadal na daň z nemovitostí, daň z příjmů placenou obcemi (a obcím vracenou) a na místní a správní poplatky. Ke kritizovaným prvkům patřila skutečnost, že byl výnos daně z příjmů fyzických osob nepodnikatelů odvozen od celookresního výnosu této daně. Vznikaly tak značné rozdíly mezi stejně lidnatými obcemi ležícími v různých okresech („bohatších“ či „chudších“). Některé obce byly od roku 1996 u daně z příjmů fyzických osob nepodnikatelů zvýhodněny, protože zde sídlily centrály (mzdové účtárny, tj. plátcovy pokladny) významných firem. Šlo samozřejmě většinou o velká města. Projevovала se také značná „daňová“ konkurence u daně z příjmů fyzických osob podnikatelů. Výnosy této daně připadly obci, v níž měl podnikatel trvalé bydliště. Nezáleželo na tom, kde má provozovnu. Některé samosprávy se proto snažily různými „pobídkami“ přesvědčit podnikatele, aby na jejich území přenesli své bydliště (sídlo). Např. Bystřice nad Pernštejnem vracela podnikatelům až 50 % jimi odvedených daní. Daňové příjmy Bystřice tak mezi lety

1997 až 1999 vzrostly z 2 400 na 12 047 Kč na jednoho obyvatele. V roce 2000 překročily příjmy tohoto města 200 mil. Kč (Provazníková 2015: 116-117; Balík 2009: 223).

Od roku 2001 došlo k poměrně výrazné změně rozpočtového určení daní. Stalo se tak na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Výrazně větší váhu na daňových příjmech obcí získaly sdílené (solidární) daně, jednotlivým municipalitám jsou daňové výnosy distribuovány na základě nederivačního typu rozdělování (nezáleží na výnosu daně v daném území). Roli přestaly hrát celookresní výnosy některých daní. Zákon upravuje rovněž daňové příjmy krajů (novelou účinnou od 1. 1. 2002). Norma je platná dosud, počínaje roky 2008, 2013 a 2017 došlo k poměrně významným novelám rozpočtového určení daní.

Sdílenými daněmi - jejich výnos je rozdělován mezi stát, obce a kraje - jsou od roku 2001:

- daň z přidané hodnoty (DPH),
- daň z příjmů právnických osob, pokud nejsou poplatníky obce či kraje,
- daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (odváděná zaměstnavatelem jako plátcem daně),
- daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou (daně z úroků, dividend apod.),
- 60 % daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti – z podnikání (do roku 2002 byl podíl „sdílení“ této daně 70 %).

Proměnlivá byla v průběhu let procenta, kterými se územní samosprávy podílely na výnosu sdílených daní. Obcím zpočátku patřilo 20,59 % vybraných prostředků (z každé vybrané stokoruny získaly všechny obce v ČR dohromady 20,59 Kč). Od roku 2008 se podíl obcí zvýšil na 21,4 %. Od roku 2013 se podíl obcí navýšil na 23,58 %. Výjimkou se staly daň z přidané hodnoty a daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, u nichž k okamžitému zvýšení podílu nedošlo (u DPH byl podíl obcí stanoven na 20,83 %, od roku 2017 činil 21,4 % a od roku 2018 pak 23,58 %, u daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti dostávají obce 23,58 % od roku 2016). Kraje zpočátku získávaly 3,1 % sdílených daní. Počínaje rokem 2005 se jejich podíl navýšil na 8,92 %. Po přechodném snížení (např. podíl krajů na DPH) si stejné procento výnosu ze sdílených daní držely i pro rok 2016 a léta následující. Počínaje rokem 2021 se podíl ze všech sdílených daní pro obce a kraje navýšil na 25,84 %, resp. 9,78 %. Stát tím územním samosprávám kompenzuje výpadek vzniklý zrušením výpočtu daně z příjmů fyzických osob z tzv. „super hrubé“ mzdy. V součtu se podíl samospráv na výnosu sdílených daní postupně navyšuje na úkor státního rozpočtu.

Poměrně velkou debatu si vyžádalo rozdělování výnosu ze sdílených daní jednotlivým obcím. V letech 2001 až 2007 zákon počítal pouze s jedním kritériem. Byl

jím poměr počtu obyvatel dané obce k celkovému počtu obyvatel ČR k 1. lednu běžného roku. Výsledný podíl byl upraven přepočítacím koeficientem. Koeficientů bylo celkem 14 (viz tabulka 2):

Tabulka 2: Koeficienty velikostní kategorie obce (platné 2001-2007)

obce s počtem obyvatel	od - do	koeficienty velikostní kategorie obcí
do 100		0,4213
101 - 200		0,5370
201 - 300		0,5630
301 - 1 500		0,5881
1 501 - 5 000		0,5977
5 001 - 10 000		0,6150
10 001 - 20 000		0,7016
20 001 - 30 000		0,7102
30 001 - 40 000		0,7449
40 001 - 50 000		0,8142
50 001 - 100 000		0,8487
100 001 - 150 000		1,0393
150 001 a výše		1,6715
Hlavní město Praha		2,7611

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Podle modelových propočtů Ministerstva financí ČR mělo zhruba 78 % obcí získat vyšší daňový výtěžek na obyvatele v porovnání s rokem 1999. Výrazně negativně se však nové určení daní projevilo u malých obcí. Snížení rozpočtových příjmů mělo vytvářet ekonomický tlak na slučování obcí (byť to oficiálně nikdy nezaznělo), ke změně sídelní struktury v ČR však změna rozpočtového určení daní nevedla. Daňový příjem vztahovaný na jednoho obyvatele byl u municipality se 100 a méně obyvateli 6,5 x nižší než v případě města Prahy. Pokud např. Praha na jednoho obyvatele získávala okolo 32,5 tis. Kč ročně, municipalita do 100 obyvatel pouze 5 tisíc Kč. Značné rozdíly v příjmech velkých a malých obcí byly zdůvodňovány vyššími výdaji lidnatějších municipalit na zajištění veřejných služeb – a to i pro obyvatele menších obcí, kteří do větších dojíždějí.

Terčem kritiky byly i značné skoky mezi jednotlivými kategoriemi. Pokud bylo v obci XY přihlášeno k trvalému pobytu 100 obyvatel, získávala příslušná obec zhruba 500 000 Kč ze sdílených daní (5 000 Kč krát 100, koeficient 0,4213). Pokud se k trvalému pobytu v obci XY přihlásil další jeden člověk, její příjmy ze sdílených daní vzrostly na zhruba 640 000 Kč (koeficient 0,5370 je zhruba o 27 % vyšší než koeficient 0,4213, tj. 1,274 krát 5 000 krát 101). Mezi kategoriemi tak byly výrazné skokové rozdíly. Mnohé obce se proto snažily o získání většího počtu trvale bydlících obyvatel. Samosprávy menších obcí např. přesvědčovaly chataře, aby si do obce přihlásili trvalé bydliště. Města jako Jihlava, Pardubice či Kolín vyplácela za přehlášení bydliště odměny. Když konkrétně Kolín překročil hranici 30 000 obyvatel, získal v roce 2006 navíc přibližně 10 mil. Kč ze sdílených daní.

Výsledkem kritiky a politické diskuse byla změna rozdělování výtěžků sdílených daní jednotlivým obcím od 1. 1. 2008. Jedním z argumentů ve prospěch změny byla

sídelní struktura v českých zemích, neboť zhruba 40 % obcí nedosahuje ani 300 obyvatel a ke slučování obcí ekonomický tlak nevedl. Spolu s počtem obyvatel obce váženým koeficientem se nově začala zohledňovat výměra obce a počet obyvatel koeficientem nevážený. Obě nová kritéria měla váhu 3 % z celkem rozdělované sumy. 94 % podílu obcí na sdílených daních tak bylo stále rozdělováno na základě velikostních koeficientů obcí. Byly však zrušeny skokové změny mezi jednotlivými velikostními kategoriemi a jeden obyvatel nad určitou hranici již nemá rozpočtový dopad několik set tisíc či milionů Kč, ale maximálně několik tisíc (tabulka 4). Místo skokových byly zavedeny postupné přechody. Města Praha, Plzeň, Ostrava a Brno měly a mají přepočítací koeficienty pevně dané (tabulka 3).

Příjmové rozdíly mezi velkými městy a malými obcemi (vztaženo na jednoho obyvatele) se rovněž zmenšily. Podle důvodové zprávy k novele zákona o rozpočtovém určení daní z roku 2007 (platnost od 1. 1. 2008) měl průměrný výnos na jednoho obyvatele u obcí do 100 přihlášených obyvatel vzrůst na 9 600 Kč (ze 4 800). V případě obcí ve velikostní kategorii 100 001 až 150 000 obyvatel se měl naopak snížit na 10 400 Kč (z 11 900).

K další významné změně rozpočtového určení daní došlo k 1. 1. 2013. Jejím výsledkem bylo posílení příjmů obcí zejména ve velikostní kategorii od 1 000 do 100 000 obyvatel. Došlo ke snížení pevných přepočítacích koeficientů Prahy, Plzně, Ostravy a Brna – tím se snížily i jejich příjmy. Upraveny byly rovněž postupné přechody týkající se ostatních obcí (tabulky 3 a 5). Od 1. 1. 2013 se prostředky ze sdílených daní jednotlivým obcím rozdělují podle následujících kritérií:

1. podíl prostého počtu obyvatel obce na celkovém počtu obyvatel všech obcí v ČR – váha 10 % (oproti roku 2008 navýšení o 7 %),
2. podíl započtené výměry katastrů dané obce na celkové výměře všech obcí v ČR (max. 10 ha na obyvatele) – váha 3 %,
3. podíl počtu dětí (žáků) navštěvujících školu zřizovanou obcí (většinou mateřské a základní školy) k žákům za všechny obce ČR – váha 7 % (nové kritérium ve srovnání s rokem 2008), od roku 2018 váha 9 %,
4. podle počtu obyvatel obce upraveného koeficientem – váha 80 % (oproti roku 2008 snížení o 14 %, tabulky 3 až 5), od roku 2018 váha 78 %.

Tabulka 3: Podíly čtyř největších měst (přepočítací koeficienty rozdělení sdílených daní)

	přepočítací koeficient 2008-2012	přepočítací koeficient od roku 2013
Hlavní město Praha	4,2098	4,0641
Plzeň	2,5273	2,2961
Ostrava	2,5273	2,2961
Brno	2,5273	2,2961
ostatní obce ČR	1,0000	1,0000

Zdroj: příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 377/2007 Sb., resp. č. 295/2012 Sb.

Tabulka 4: Koeficienty postupných přechodů a jejich násobky 2008 – 2012

obce s počtem obyvatel od - do	koeficienty postupných přechodů	násobek postupných přechodů
0 – 300	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
301 – 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300
5001 – 30 000	1,3872	5 300,8 + 1,3872 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5 000
30 001 – a více	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Zdroj: příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 377/2007 Sb.

Tabulka 5: Koeficienty postupných přechodů a jejich násobky od roku 2013

obce s počtem obyvatel od - do	koeficienty postupných přechodů	násobek postupných přechodů
0–50	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
51 – 2 000	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2001 – 30 000	1,1523	2 136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000
30 001 – a více	1,3663	34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Zdroj: příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 295/2012 Sb.

Rozdělování výnosu ze sdílených daní jednotlivým krajům je oproti obcím jednodušší. Od roku 2002, kdy kraje podíl na těchto daních získaly, se řídí podle stejných parametrů. Každý kraj získává určité procento z celkové sumy (velké kraje vyšší procento než kraje menší, tabulka 6). Tato procenta se prozatím neměnily a nejsou tak zohledněny případné přírůstky či úbytky počtu obyvatel jednotlivých krajů. Praha je obcí i krajem, proto získává část financí také jako kraj (k určité úpravě procent pro jednotlivé kraje došlo k počátku roku 2005, to však souviselo s růstem podílu všech krajů na sdílených daních). Pevná procenta používaná při

rozdělování sdílených daní jednotlivým krajům jsou terčem kritiky některých představitelů krajských samospráv (viz např. prezentace Martina Půty na konferenci „Potenciál místní ekonomiky“ 1. listopadu 2021).

Tabulka 6: Procentní podíl jednotlivých krajů na části celostátního výnosu sdílených daní určené krajům

kraj	procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
ČR celkem	100,000000

Zdroj: příloha č. 1 k zákonu č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 1/2005 Sb.

Sdílenou daní je rovněž daň z hazardních her (řídí se zákonem č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her), jež od roku 2017 nahradila odvod z loterií a podobných her kromě z výherních hracích přístrojů a odvod z výherních hracích přístrojů. Jejich výnos je příjmem státu a obecních rozpočtů.

Solidární daně tvoří v České republice absolutně dominující část daňových příjmů obcí i krajů. Dělení jejich výnosů jednotlivým územním samosprávám probíhá od roku 2001 výhradně na základě tzv. nederivačního typu rozdělování. Důležitý tak není daňový výnos generovaný na území konkrétní samosprávy, ale jiná kritéria. V letech 1993 až 2000 byly sdílené daně částečně rozdělovány na základě tzv. derivačního typu (v případě daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti byl zohledňován celookresní výnos a sídlo tzv. plátcovy pokladny). Prakticky celé období od začátku devadesátých let 20. století byl zřejmý určitý politický tlak na posilování daňových příjmů územních samospráv. Konkrétně např. v podobě úspěšného prosazení novely rozpočtového určení daní v roce 2012 (s platností od 1. 1. 2013) politickým hnutím Starostové a nezávislí. V tomto úsilí můžeme spatřovat snahu části politické reprezentace o prohubování finanční decentralizace územní samosprávy v českých zemích.

Velká debata byla vedena o kritériích rozdělování celostátního výnosu sdílených daní jednotlivým obcím a krajům. Šlo o vybalancování příjmů větších a menších municipalit. Tj. o kolik více veřejných služeb zajišťují lidnatější municipality v porovnání s těmi méně lidnatými a o kolik více peněz na jednoho obyvatele mají

tudíž ti větší získávat. Šlo také o to, jaká kritéria zohlednit. Jen počet obyvatel? Případně počet obyvatel vážit koeficienty (velcí více, menší méně)? Zohlednit i další věci? Rozlohu municipalit? Počet dětí ve školách samosprávami zřizovaných? Nebo se inspirovat např. na Slovensku a zohlednit ještě nadmořskou výšku, podíl starších občanů na populaci municipality (obce i kraje se podílejí na péči o seniory) či délku silnic druhých a třetích tříd spravovaných jednotlivými kraji? (sdílené daně srov. např. Provazníková 2015: 109-134; politické aspekty a jednotlivé návrhy srov. Kruntorádová 2015: 88-144; slovenské rozpočtové určení daní srov. Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z., o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy).

Svěřené (výlučné) daně nepředstavují pro územní samosprávy v ČR rozhodující zdroj příjmů. Od roku 1993 se příjmem obcí stal celý výnos daně z nemovitostí. Daně vyberou příslušné finanční úřady a následně je převedou jednotlivým obcím podle polohy nemovitosti. Zákonem č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí jsou stanoveny základní sazby daně a koeficienty podle lidnatosti obcí (zohledněna jsou rovněž statutární a některá lázeňská města, koeficientů je od roku 2008 sedm). Obec může koeficient obecně závaznou vyhláškou upravit, tj. o jednu kategorii zvýšit nebo až o tři kategorie snížit. Obecní zastupitelstvo rovněž může stanovit jeden místní koeficient ve výši od dvou do pěti. Tím se vynásobí daň poplatníka za jednotlivé druhy nemovitostí. Od roku 2008 mohou obce prostřednictvím obecně závazné vyhlášky osvobodit od daně z pozemků některé zemědělské pozemky.

Mezi výlučné daně se také řadí daň z příjmu právnických osob placená obcemi (obci se vrátí daně, které odvedla ze svých hospodářských aktivit). Do rozpočtu obcí rovněž plynulo 30 % výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti podle bydliště podnikatele (od 1. 1. 2017 byl tento příjem obcí zrušen, místo něho došlo k navýšení podílu obcí na dani z přidané hodnoty na 21,4 %). Příjmem obcí je dále 1,5 % podíl z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (podle poměru počtu zaměstnanců v obci k celkovému počtu zaměstnanců v ČR dle stavu k 1. prosinci bezprostředně předcházejícího kalendářního roku). Podíl na příjmech fyzických osob ze samostatné a závislé činnosti má obce motivovat k podpoře podnikatelských aktivit.

Daně z příjmů právnických osob placené obcemi a podíly na daních z příjmů fyzických osob podnikatelů i nepodnikatelů se mezi výlučné daně dají zařadit jen s jistou dávkou volnosti. Obecní samosprávy nemohou nijak upravovat daňový základ ani sazby daní, případně se jim pouze vrátí jejich vlastní zaplacená daň. Kraje v ČR žádnou skutečnou výlučnou daň nemají. Získávají pouze výnos daně z příjmu právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj (stejně jako u obcí).

Do kategorie daňových příjmů jsou v ČR řazeny i místní poplatky a správní poplatky. Místní poplatky jsou vybírány pouze obcemi a mají povahu obecních daní (jejich zaplacením nevzniká nárok na poskytnutí protislužby). Upravuje je zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

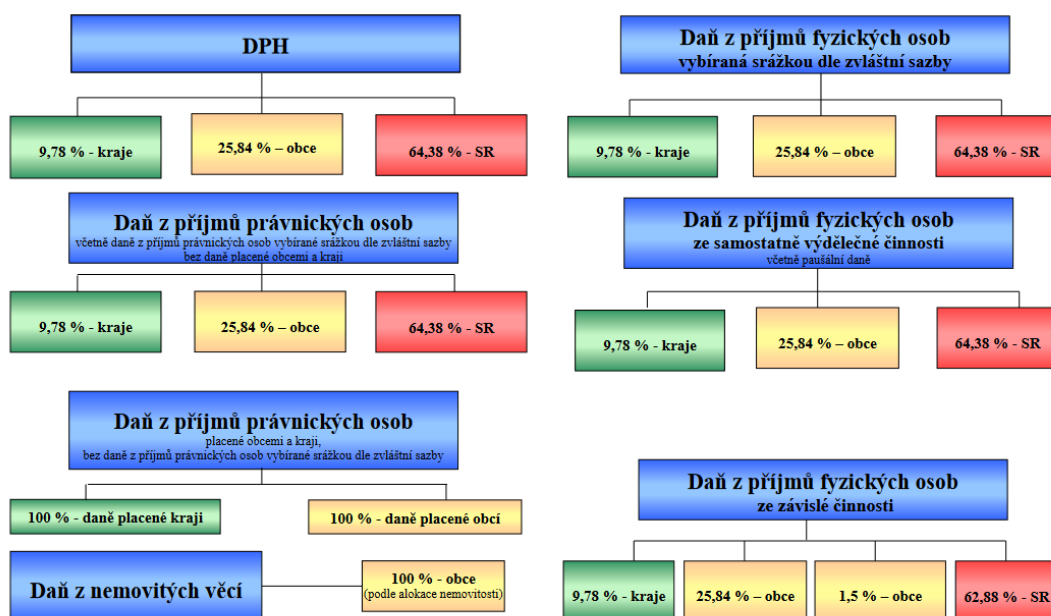
Obce mohou vybírat následující místní poplatky:

- (a) poplatek ze psů,
- (b) poplatek z pobytu,
- (c) poplatek za užívání veřejného prostranství,
- (d) poplatek ze vstupného,
- (e) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- (f) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace,
- (g) poplatky za komunální odpad.
- (h)

O tom, zda poplatek uplatní či neuplatní, rozhoduje obecní samospráva. Zákon upravuje maximální výši místních poplatků.

Správní poplatky vybírají orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků i další subjekty povinně podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Nejsou tedy jako místní poplatky omezeny pouze na obce. Jejich výše je dána sazebníkem, který je součástí zákona. Úřady nemají až na výjimky pravomoc výši poplatku měnit. Jedná se o poplatky za vystavení dokladů, povolení stavby apod. (srov. Provazníková 2015: 110-115).

Obrázek č. 4. Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v ČR v roce 2022



Zdroj: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-kraje-a-obce/Schema_rozpocetoveho_urceni_dani_2022.pdf

Jak je zřejmé z tabulky 7, největší podíl na daňových příjmech obcí činí sdílené daně (daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmu právnických osob, daň z přidané hodnoty). Svěřené (výlučné) daně mají pro většinu obcí spíše doplňkový charakter. I z toho důvodu samosprávy obcí obvykle nestanovují maximální koeficienty u daně z nemovitostí či maximální výši místních poplatků. Rozpočet by většinou výrazně neposílily a členové zastupitelstev by u svých sousedů nesklidili mnoho kladných reakcí.

Tabulka 7: Struktura daňových příjmů obcí a dobrovolných svazků obcí

ukazatel / rok	2000	2001	2007	2008	2013	2014	2020
	mld. Kč	mld. Kč	mld. Kč	mld. Kč	mld. Kč	mld. Kč	mld. Kč
daň z příjmu fyzických osob	51,4	25,8	36,9	36,7	35,8	37,2	57,8
z toho ze závislé činnosti*	34,7	16,5	27,9	26,5	29,8	31,4	
z toho ze samostatné činnosti**	16,7	8	7,3	8,0	3,0	2,4	
z toho z kapitálových výnosů	-	1,3	1,7	2,2	3,0	3,5	
daň z příjmu právnických osob	23,4	23,2	38,1	44,5	36,1	39,3	43,6
z toho sdílení daně***	12,8	17,4	31,9	38,5	30,4	31,9	37,1
z toho placená obcemi	10,6	5,8	6,2	6,0	5,6	6,2	6,5
daň z nemovitostí	4,4	4,6	4,96	5,1	9,7	10,0	11,6
daň z přidané hodnoty (DPH)	-	29,8	48,3	54,8	64,1	67,6	101,7
správní, místní poplatky a ostatní daňové příjmy	4,2	5,4	13,0	13,3	15,9	16,0	16,3
daňové příjmy celkem	83,6	88,8	141,3	154,4	161,7	170,1	230,9

* v roce 2000 celookresní výnos sdílený s okresními úřady a státem

** v roce 2000 výlučná daň (100 % výnos daně); od roku 2001 30 % podíl z výnosu daně pro obce

*** podíl na celostátním výnosu daně, která je přerozdělována pro všechny typy rozpočtů

Zdroj: Provazníková 2015: 132; <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu/2020/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu-43735>

Z výše uvedeného vyplývá, že míra daňové autonomie je v ČR velice nízká. S jistou dávkou omezení mohou zastupitelstva ovlivňovat místní poplatky a daň z nemovitosti (zákon stanoví maximální výši poplatků a mantinely změn koeficientů u daně z nemovitostí). Místní poplatky lze s jistou mírou zjednodušení zařadit do kategorie „a“ dle škály OECD (viz výše). Samosprávy mohou zavést platby a stanovit sazbu (výši), základní parametry vč. maximálních sazeb však zákonem stanovuje stát. U daně z nemovitostí mohou samosprávy stanovovat sazby – koeficienty, i zde

jsou však významně omezeny zákonem. Dle škály OECD by se daň z nemovitostí dala zhruba zařadit do kategorie „b“. Tabulka 8 zachycuje podíl vlastních daní na daňových příjmech obcí v ČR. Při schvalování novel zákona o rozpočtovém určení daní i při jiných příležitostech se diskutuje i možnost zavedení místních daní (odlišných od místních poplatků). Mohly by mít např. formu daňových přírážek, které mají ostatně na našem území dlouhou tradici. Žádný legislativní návrh ale prozatím schválen nebyl (srov. Provazníková 2015: 131; Kruntorádová 68-75; Marková 2008: 53; důvodová zpráva k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní – novela z roku 2007).

Tabulka 8: Daňová autonomie místních rozpočtů v ČR podle metodiky OECD

(v %)

taxonomie / rok	1995	1997	1998	1999	2002	2005	2013
kategorie „a“	2,0	2,16	2,88	2,70	5,5	4,4	3,30
kategorie „b“	5,0	6,02	5,70	5,61	4,1	3,0	6,98

Zdroj: Kruntorádová 2015: 72.

Nenávratné příjmy územních rozpočtů jsou spolu s výnosy z daní dále tvořeny nedaňovými příjmy, kapitálovými příjmy a ostatními příjmy (dotacemi).

Nedaňové příjmy municipality získávají zvláště z vlastní hospodářské činnosti. Jsou tak významnějším zdrojem finančních prostředků spíše pro obce než pro kraje. Většina obcí vlastní historický majetek (pozemky, nemovitosti, lesy) a hospodaří s ním. Klasicky obce minimálně pronajímají byty a nebytové prostory či těží dřevo ve vlastním lese. Kraje žádný historický majetek nemají (nenavazují na stejné územní útvary v minulosti), proto se jejich nedaňové příjmy těm obecním nevyrovnají. Kapitálové příjmy jsou generovány zvláště z prodeje majetku. Proto o jejich významu pro obecní a krajské rozpočty platí obdobně totéž jako u nedaňových příjmů (historický majetek obcí). Z podstaty věci představují kapitálové příjmy jednorázový a neopakovatelný příjem, proto jsou v čase nestálé. Významnější byly zejména v devadesátých letech 20. století (srov. Provazníková 2015: 135-175). Mnohé obce prodávaly akcie infrastrukturních podniků (rozvodné elektrárenské a plynárenské společnosti, na severu Moravy dokonce akcie Severomoravských vodáren a kanalizací), tím se zbavovaly vlivu na ceny energií a vody. Rovněž se připravily o budoucí výnosy z těchto podniků – např. noví vlastníci Severomoravských vodáren a kanalizací si formou dividend a snížení základního kapitálu během několika málo let vyplatili několikanásobek sumy zaplacené za obcemi prodané akcie (výroční zprávy a.s. Severomoravské vodovody a kanalizace).

Dotace (transfery) jsou dalším významným zdrojem příjmů územních samospráv v ČR. Rozeznáváme dotace účelové a neúčelové (viz subkapitola Příjmy a výdaje územních samospráv), dále pak běžné (financování provozních potřeb) a kapitálové (investiční). Klasickými běžnými dotacemi obcí a krajů jsou např. příspěvky na výkon státní správy v působnosti obcí (krajů), na úhradu prokazatelné

ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné železniční osobní dopravě (kraje) apod. Investiční dotace mohou územní samosprávy získávat ze státního rozpočtu, ze státních mimorozpočtových fondů, obce od krajů, všechny územní samosprávy z Evropské unie (srov. Provazníková 2015: 135-175; Kruntorádová 2015: 76-85). Podobně jako kapitálové příjmy mohou i kapitálové dotace vykazovat větší časovou nestálost.

Pro obce jsou dotace důležitým zdrojem příjmů, pro kraje však představují stěžejní (největší) položku na příjmové straně rozpočtů (tabulky 9 a 10). Kraje jsou tak alespoň teoreticky více vystaveny výkyvům a politickým tlakům. Např. výše zmíněné příspěvky na výkon státní správy jsou každoročně schvalovány zákonem o státním rozpočtu. Pro krajské samosprávy by proto bylo výhodnější posílení daňových příjmů, zejména pak uzákonění daňových přírážek či některé krajské svěřené (výlučné) daně. Příkladem je slovenská daň z motorových vozidel využívaných pro podnikání, která byla v letech 2005 až 2014 výlučnou daní samosprávných krajů, od roku 2015 je však příjmem státního rozpočtu (Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015; Zákon č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016; Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady). Objem rozpočtů dobrovolných svazků obcí je v porovnání s hodnotami za obce a kraje relativně málo významný (tabulka 11).

Tabulka 9: Rozpočty obcí - všechny obce ČR (včetně Prahy, v mld. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2020
Daňové příjmy	141,3	154,4	136,6	142,9	141,9	145,5	161,7	170,1	230,9
Nedaňové příjmy	24,0	25,8	26,6	27,2	28,6	28,8	28,3	32,3	36,0
Kapitálové příjmy	12,0	15,5	13,9	12,7	8,5	8,8	7,3	6,1	7,0
Přijaté transfery	72,8	74,0	84,6	100,8	89,6	58,0	58,8	64,4	95,1
Příjmy celkem	250,1	269,7	261,7	283,6	268,6	241,1	256,1	272,9	369,0
Běžné výdaje	169,2	179,7	189,0	199,3	194,0	167,7	173,0	178,5	252,1
Kapitálové výdaje	72,3	74,4	90,8	87,7	75,8	67,4	65,7	85,4	97,8
Výdaje celkem	241,5	254,1	279,8	287,0	269,8	235,1	238,7	263,9	349,9
Saldo příjmů a výdajů	8,6	15,6	-18,1	-3,4	-1,2	6,0	17,4	9,0	19,1

Zdroj: Český statistický úřad.

Tabulka 10: Rozpočty krajů - všechny kraje ČR (mimo Prahy, v mld. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2020
Daňové příjmy	46,1	49,8	43,8	45,1	45,3	45,5	46,7	49,3	70,9
Nedaňové příjmy	3,5	3,9	3,9	4,9	4,8	4,5	4,1	4,6	6,4
Kapitálové příjmy	0,8	0,6	0,4	1,1	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2
Přijaté transfery	75,0	77,4	88,7	89,5	85,8	86,2	87,7	92,2	184,9
Příjmy celkem	125,4	131,7	136,8	140,6	136,4	136,6	138,8	146,5	262,4
Běžné výdaje	107,7	112,5	120,9	118,7	119,6	122,2	123,6	125,4	229,5
Kapitálové výdaje	16,6	20,5	23,7	20,0	18,3	18,6	15,3	18,5	37,9
Výdaje celkem	124,3	133,0	144,6	138,7	137,9	140,8	138,9	143,9	267,4
Saldo příjmů a výdajů	1,1	-1,3	-7,8	1,9	-1,5	-4,2	-0,1	2,6	-5

Pozn.: kraje uvedeny bez Prahy, ta by rozpočty krajů zkreslila – např. za rok 2014 vykázala příjmy 70 mld. Kč (z toho daňové 45,2 mld.) a výdaje 68 mld. (běžné 46,7 a kapitálové 21,3).

Zdroj: Český statistický úřad.

Tabulka 11: Rozpočty svazků obcí (v mld. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2020
Daňové příjmy	0,001	0,0003	0,0004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nedaňové příjmy	0,6	0,5	0,6	0,7	0,9	0,7	0,9	1,0	1,4
Kapitálové příjmy	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,02
Přijaté transfery	2,9	2,5	2,5	3,7	4,3	4,5	3,9	5,0	3,3
Příjmy celkem	3,7	3,2	3,2	4,5	5,5	5,5	5	6,2	4,7
Běžné výdaje	0,9	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	1,1	1,7	1,5
Kapitálové výdaje	3,2	2,1	2,6	3,9	4,5	4,7	3,5	4,9	3,4
Výdaje celkem	4,1	2,8	3,4	4,5	5,2	5,4	4,6	6,6	4,9
Saldo příjmů a výdajů	-0,4	0,4	-0,2	0	0,3	0,1	0,4	-0,4	-0,2

Zdroj: Český statistický úřad.

Všechny rozpočty jsou tvořeny stranou příjmovou a výdajovou. Platí to samozřejmě i pro rozpočty územních samosprávných celků v České republice. Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků konkrétně vymezuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zákon mj. upravuje také výdaje obcí a krajů. Z ekonomického hlediska se výdaje člení na běžné a kapitálové. Běžné výdaje se v čase opakují a slouží k financování provozu sociální péče, školství, kulturních zařízení (knihovny, muzea, divadla) a mnoha dalších veřejných služeb. Konkrétně jde o platy zaměstnanců, nákup materiálu, vody a energií, nákup služeb a podobně. Kapitálové výdaje pak slouží převážně k financování dlouhodobých potřeb (stavby, nákupy movitého majetku apod.). Výdaje obcí i krajů jsou ovlivněny více vlivy.

Mezi jednotlivými obcemi existují výrazné rozdíly v technické vybavenosti, v rozvoji infrastruktury, v bytové výstavbě. Důležitá je také poloha příslušné municipality z hlediska napojení na dopravní infrastrukturu apod. Rozdílná je rovněž struktura výdajů malých a větších obcí. Méně lidnaté obce většinou vydávají mnohem větší procento výdajů na správu a administrativní záležitosti než větší obce. V dlouhodobém horizontu se také mění poměr mezi kapitálovými a běžnými výdaji obcí v neprospěch výdajů kapitálových. Mezi lety 2010 a 2014 se např. podíl kapitálových výdajů zvýšil jen v roce 2014 (viz tabulky 8 a 9, srov. Provazníková 2015: 198-208).

Jedním z důvodů klesajícího trendu kapitálových výdajů jsou paradoxně investice obcí. Po zbudování nových zařízení a služeb se napříště mnohdy zvyšují finanční nároky na jejich provoz. Může se jednat o kryté bazény či koupaliště, penziony pro seniory, ale třeba i o novou městskou knihovnu. Např. v Novém Městě nad Metují (okres Náchod) byla na podzim 2010 přestěhována městská knihovna do nově zrekonstruované budovy bývalé městské spořitelny. Rozšířené služby a zvýšení počtu zaměstnanců prakticky okamžitě navýšily každoročně poskytovaný příspěvek města. V letech 2009 a 2010 poskytovalo město knihovně na provoz 2 900 tis. Kč ročně. V roce 2011 se příspěvek zvýšil na 4 600 tis. Kč a v letech 2012 a 2013 dosáhl 5 100 tis. Kč ročně (rozpočty města Nové Město nad Metují na roky 2009 až 2013). Některé obce vykazují vysoké kapitálové výdaje dlouhodobě. Často jim to umožňují mimořádné příjmy např. v podobě poplatku za uložení odpadu, tj. mají na svém území skládku komunálního odpadu. Příkladem je např. obec Úholičky (okres Praha - západ) se 700 obyvateli a rozpočtem přesahujícím 50 mil. Kč (rozpočty obce Úholičky).

S výdaji územních samosprávných celků úzce souvisí také jejich návratné příjmy. Využití úvěrů, respektive obecně cizích zdrojů, není v soukromém ani veřejném sektoru nic mimořádného a nezdravého. Výjimkou nejsou ani samosprávy. Většina vypůjčených prostředků ostatně směřovala a směřuje do dlouhodobých investic – rekonstrukcí a výstavby technické infrastruktury, regenerace a výstavby bytového fondu, budování další občanské vybavenosti apod. Podle údajů Ministerstva financí ČR vykazovalo v roce 1994 zadluženost 1 969 municipalit z celkového počtu 6 221 obcí (31,7 %). V roce 2014 bylo v rámci ČR 6 248 obcí. Z nich 3 235 bylo zadluženo (51,8 %). V součtu činily v roce 1994 úvěry, komunální obligace a

přijaté finanční výpomoci poskytnuté obcím celkem 14,3 mld. Kč. V roce 2014 dosáhla zadluženost obcí v ČR 88,9 mld. Kč. Při pohledu na celkovou sumu zjistíme, že se po prvotním nárůstu celková hodnota zadluženosti obcí pohybuje od roku 2005 zhruba v intervalu od 80 do 90 mld. Kč. Okolo 50 % celkové sumy připadá na čtyři největší města ČR – Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň. Byť není výše zadlužení problémem velkého počtu municipalit, některé obce výše vlastního dluhu prakticky paralyzuje. Nadměrným zadlužením a z ní vyplývající platební neschopností jsou nejvíce ohroženy obce, jež učinily chybné investiční rozhodnutí, nebo jim byl nařízen odvod za porušení rozpočtové kázně (případně obojí). Rizika pro ekonomickou situaci obcí často souvisí s nedodržením dotačních podmínek projektů podpořených z fondů EU, případně z národních dotačních programů. Při potencionálních problémech s dotacemi jsou obecně více ohroženy menší obce. Objem dotace totiž často dosahuje podstatné části jejich celkových příjmů. Pokud obec musí z důvodu porušení podmínek dotaci vrátit (nezíská ji, platí sankci), dostává se často do neřešitelné situace (MF ČR – Zadluženost územních rozpočtů; Kameníčková, 2015).

Obecně platí, že v ČR chybí mechanismus pro řešení situace předlužených municipalit. Současný insolvenční zákon se na územní samosprávy nevztahuje. Jenom obtížně si lze představit, že by předlužená obec dlouhodobě neposkytovala veřejné služby, případně by úplně zanikla. Některé municipality fungují pouze díky mimořádným opatřením. Např. obec Prameny (okres Cheb) měla více let v důsledku nezdařeného investičního projektu obstavené účty a ročně tak fakticky disponovala pouze několika málo desítkami tisíc korun (příjmy vybírané v hotovosti). Základní služby byly hrazeny Ministerstvem financí ČR, Karlovarským krajem či samotnými občany. Při závazcích okolo devadesáti milionů a příjmech necelé dva miliony Kč by obec splácela dlouhé desítky let, to neuvažujeme o jakýchkoli úrocích (srov. Hornek 2014; k zadlužení územních samospráv srov. také Provazníková 2015: 176-191). Odblokovat účtu a restrukturalizovat vysoké závazky se obci podařilo až v roce 2021, kdy získala dlouhodobou návratnou finanční výpomoc od Ministerstva financí ČR.

V roce 2017 byl schválen zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ten mj. omezuje výši zadlužení územních samosprávných celků.

Závěrem

Veřejná správa je oblastí v neustálém pohybu, který představuje také největší potíž při každém pokusu o zpracování učebního textu. Přestože předložená učebnice vznikla na základě dlouholetých zkušeností s výukou politologie, veřejné správy a příbuzných předmětů, je nezbytné brát v úvahu neustálý pohyb ve společnosti, politice i správních mechanismech. Učebnice tudíž studentům poslouží především při základní orientaci v oboru, ovšem předpokládá se, že studenti se budou snažit učebnici doplňovat o aktuální vývojové tendence jak v teoretické oblasti, tak ve správních procesech a v legislativě. K tomu poslouží i práce v seminářích a materiály, jež jsou dostupné v e-learningových aplikacích.

Literatura

- Baldersheim, H., Illner, M., Offerdal, A., Rose, L., Swianiewicz, P. /eds./ 1996. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, Col., Oxford: Westview Press.
- Balík, S. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: GRADA Publishing, Praha.
- Bekkers et al. (eds.) 2007. *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Ashgate.
- Čmejrek, J. 2008. *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha: Alfa Nakladatelství.
- Čopík, J. 2014. *Proměny a kontinuita české komunální politiky. Územní samospráva v nové době (1850-2010). Díl I. – do roku 1945*. Praha: SCRIPTORIUM.
- Fiala, P., Strmiska, M. (eds.) 2005. *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Brno: CDK.
- Fux, B., Wichta, E. 1932. *Samosprávné finance*. Nakladatelství ORBIS.
- Gellner, A. 1993. *Národy a nacionalismus*. Praha: Nakladatelství Josef Hříbal.
- Halásková M. 2004. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB-TU.
- Hampl, M. 2005. *Geografická organizace společnosti v ČR: Transformační procesy a jejich obecný kontext*. Praha: UK v Praze, Přírodovědecká fakulta.
- Hampl, M., Müller, J. 1998. Jsou obce v České republice příliš malé? *Geografie*, 103: 1-12.
- Hendrych, D. a kol. 2014. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer.
- Hornek, J. 2014. *Politické dopady zadlužování malých obcí v ČR*. Diplomová práce, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd. 2014. Vedoucí diplomové práce Petr Jüptner.
- Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. a kol. 2007. *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner a IPS FSV UK.
- Kabele, J. (eds.) 2003. *Rekonstrukce komunistického vládnutí na konci osmdesátých let. Dědictví komunistické vlády V: sborník popisů komunistického vládnutí*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Kameníčková, V. Jsou české obce ohroženy dluhem? *Moderní obec* 3/2015, p. 12.
- Kruntorádová, I. 2015. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Karolinum.
- Marková, H. 2008. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta.
- Mates, P., Matula, M. 1999. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.
- Müller, K. B. 2008. *Politická sociologie*. Praha: Portál.

- Müller, Karel 2003. Koncept občanské společnosti: pokus o komplementární přístup. Tocquevillovské dědictví a giddensovká perspektiva. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, Vol. 39, No. 5.
- Peková, J. 2011. *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR.
- Pithart, P. 1996. Občanská společnost a stát. In Kunc, J. (ed.): *Demokracie a ústavnost*. Praha, s. 200–207.
- Pomahač, R., Vidláková, O. 2002. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck.
- Pomahač, R. 2011: *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Provazníková, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe*. Praha: GRADA Publisching.
- Provazníková, R. 2015. *Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing (3. aktualizované a rozšířené vydání).
- Přenosil, J., Volek, P. 2005. *Veřejná správa*. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně.
- Sellers, Jefferey M. and Lidström, Anders 2007. Decentralization, Local Government and the Welfare State, *Governance* 20 (4): 609–632.
- Sloterdijk, P. 1997. *Na jedné lodi. Pokus o hyper-politiku*. Votobia.
- Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. (eds.) 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Valeš, L. 2007. *Zrod demokratických politických systémů okresů Klatovy, Domažlice a Tachov a jejich vývoj v 90. letech 20. století*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007.
- Valeš, L. a kol. 2006. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk. Vlácil, J. (2002). *Veřejná správa. Sociálně psychologické problémy v historii a současnosti*. Praha: Linde a. s.
- Vobecká, J., Kostecký, T. (eds.) 2007. *Politické důsledky suburbanizace: Analýza případových studií proměn politického chování a občanské participace ve vybraných suburbánních lokalitách Prahy a Brna*. Sociologické studie 07/8. Praha: SoÚ AV ČR.
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z., o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.
- Strategie regionálního rozvoje (SRR) ČR na roky 2007-2013. (2006). Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- Strategie regionálního rozvoje (SRR) ČR na roky 2014-2020. (2013). Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Zákon č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

Zákon č. 138/2006 Sb., změna zákonů v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách.

Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Zákon č. 234/2006 Sb., změna obecního zřízení, krajského zřízení a některých dalších zákonů.

Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě.

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

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

Zákon č. 251/2021 Sb. - Zákon, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje...

Zákon č. 295/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů [vč. důvodové zprávy].

Zákon č. 391/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016.

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

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

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Zákon č. 66/2007 Sb., změna zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Finanční správa ČR - <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/danovy-system-cr/rozpoctove-urceni-dani>.

Rozpočty města Nové Město nad Metují na roky 2009 až 2013.

Rozpočty obce Úholičky.

Výroční zprávy a. s. Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava.

Webový server Českého statistického úřadu - <https://www.czso.cz/>.

Zadluženost územních rozpočtů, Ministerstvo financí ČR - <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu>.

Název: Veřejná správa

Autoři: doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc.

Ing. Jan Čopík, Ph.D.

Vydavatel: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta

Vydání: 2. aktualizované vydání

Počet stran: 142

Účel: vysokoškolská učebnice

Elektronická verze: <http://omp.ef.jcu.cz>

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou v redakci nakladatelství.
Za věcnou a jazykovou správnost díla odpovídají autoři.

ISBN 978-80-7394-954-9

