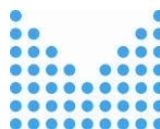




Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Analytické zhodnocení aktuálních problémů řízení přenesené působnosti

(právní stav k 31/3/2023)

odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy

Ministerstvo vnitra ČR

2023

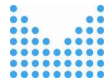
Zpracováno v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125.

Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.



Obsah

1. Úvod	3
2. Již popsané okruhy problémů přenesené působnosti v ČR	4
2.1 Vývoj přenesené působnosti	4
2.2 Již popsané okruhy problémů	5
2.2.1 Kontroly výkonu přenesené působnosti	7
2.2.2 Metodická a jiná odborná pomoc: špatná vynutitelnost doporučení	7
3. Dosud nepopsané problémy přenesené působnosti	8
3.1 Nadužívání přenesené působnosti	8
3.1.1 Příklady nadužívání přenesené působnosti v obcích prvního typu	10
3.1.2 Veřejné opatrovnictví: specifický případ nadužívání přenesené působnosti?	11
3.1.3 Faktické problémy spojené s možným přesunem některých agend do samostatné působnosti	13
3.2 Kategorizační problémy	13
3.2.1 Chybějící kategorizace přenesené působnosti	14
4. Závěr	16



1. Úvod

Předkládaný materiál „*Analytické zhodnocení aktuálních problémů řízení přenesené působnosti*“ je jednou z aktivit spadajících pod opatření 2.1.4 „*Posílení řízení přenesené působnosti*“, realizované v rámci koncepce rozvoje veřejné správy „*Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*“, dále i „*Koncepce*“. V souladu se smyslem citovaného opatření 2.1.4¹ má tento materiál především vyvolat odbornou diskusi, na jejímž základě bude možné v budoucnu přistoupit k návrhu určitých legislativních změn, které sice nejsou Koncepcí ještě specifikovány, avšak jejichž možná realizace je předjímana v další aktivitě opatření 2.1.4.

Problémy spojené s řízením přenesené působnosti jsou od roku 2003, kdy v ČR proběhla poslední reforma veřejné správy, systematicky popisovány v mnoha koncepčních dokumentech zpracovaných Ministerstvem vnitra ČR (dále také „*MV*“), resp. v hodnotících zprávách o výsledcích kontrol přenesené a samostatné působnosti, které rovněž zpracovává MV². Z novějších analytických dokumentů, kde se vyskytují pasáže o přenesené působnosti, zmiňme již v úvodu především materiál z roku 2011 s názvem „*Analýza aktuálního stavu veřejné správy*“³, dále „*Strategický rámeček rozvoje veřejné správy*“⁴ z roku 2014 a v neposlední řadě rovněž citovanou Koncepci, především její analytickou část (příloha č. 1 Koncepce), která byla schválena usnesením vlády č. 562 ze dne 25. května 2020.

Předkládaný materiál, dále rovněž „*Analytické zhodnocení*“, tak v mnohém navazuje na své předchůdce. Tato skutečnost je ještě více umocněna tím, že mnohé z popsaných problémů řízení přenesené působnosti nejsou ani v současné době spolehlivě vyřešeny. Analytické zhodnocení tak ve své první části sumarizuje, jaké hlavní okruhy problémů přenesené působnosti byly za posledních téměř dvacet let detekovány, zatímco druhá část se pokouší o deskripci takových okruhů problémů, které se dosud v materiálech Ministerstva vnitra neobjevily. Na obě části pak navazuje společný závěr s možným návrhem řešení.

Nové okruhy problémů představuje NADUŽÍVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI na straně jedné a obecné KATEGORIZAČNÍ PROBLÉMY přenesené působnosti na straně druhé. Jde však o problémy, které nejsou nikterak nové, což platí především pro druhou zmiňovanou oblast (možné členění přenesené působnosti). Jistá novost tak spočívá pouze v tom, že tyto problémy nebyly doposud analyticky zkoumány a popsány.

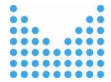
Analytické zhodnocení úzce navazuje na další dílčí výstupy Koncepce, především na činnosti v rámci opatření 1.2.1 *Vytvoření nové struktury výkonu přenesené působnosti* a 1.2.4 *Analytické zhodnocení zákonných úkolů v oblasti samosprávy*, s jejichž dosavadními výstupy pracuje, a s kterými tvoří věcně provázaný celek.

¹ Celá Koncepce je ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.

² Jednotlivé hodnotící zprávy jsou ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx>.

³ Ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/analiza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>.

⁴ Ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>.



2. Již popsané okruhy problémů přenesené působnosti v ČR

Obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející obcím. Podle platné právní úpravy přichází u obcí v úvahu působnost samostatná a přenesená⁵. U samostatné působnosti hovoříme o obecní samosprávě, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a v jejích mezích dalšími právními předpisy. Neplatí zde princip nadřízenosti a podřízenosti. U přenesené působnosti jde o výkon státní správy, který stát nerealizuje přímo, svými vlastními orgány, nýbrž nepřímo, a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Obec je zde vázána zákony a v jejích mezích dalšími právními předpisy a rovněž také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Platí zde princip podřízenosti. Přenesená působnost tedy zahrnuje státní správu, u které stát pokládá za vhodné, aby její bezprostřední výkon byl svěřen obcím jako představitelům místní samosprávy.⁶

2.1 Vývoj přenesené působnosti

Od r. 1990 se místní správa v České republice nachází ve stálém procesu transformace. Někdejší systém místní správy byl zrušen a v místní správě byly zavedeny demokratické formy řízení. V prvé řadě bylo obnoveno obecní zřízení, které bylo prvním a rozhodujícím krokem pro institucionální zabezpečení územní samosprávy. V roce 1990 tak došlo k opětovnému obnovení obecních samospráv, které navazovalo především na prvorepublikové principy obecního zřízení. Na obecní úrovni poté existovala obnovená samospráva v podobě spojeného modelu výkonu samosprávy a státní správy⁷, na okresní úrovni pak jen státní správa s určitým prvkem velmi omezené samosprávy v podobě tzv. okresního shromáždění.⁸

Dlouhodobá historická existence přenesené působnosti na území ČR byla dále potvrzena ve vztahu k územní veřejné správě v rámci její komplexní reformy (připravované v letech 1998 až 2002). Tato reforma nabyla účinnosti k 1. 1. 2003 a v hlavních rysech přetrvává do současné doby.

Mezi lety 2004 až 2012 usilovalo MV primárně o dokončení některých aspektů výše uvedené komplexní reformy, které měly navazovat na její jádro⁹. Zatímco první dvě fáze zaměřené na vytvoření krajského zřízení a ukončení činnosti okresních úřadů byly dokončeny, třetí fáze (reforma ústředních orgánů státní správy) plně realizována nebyla. V tomto období se reformní materiály o veřejné správě zabývaly rovněž návrhy na řešení administrativní zátěže na úrovni centrálních i územních orgánů veřejné správy, resp. přesuny kompetencí v rámci různých typů obcí¹⁰.

V letech 2014 až 2020 byl realizován Strategický rámec rozvoje veřejné správy, (dále v textu jen SRRVS“), na který od roku 2021 navazuje výše uvedená desetiletá koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030.

⁵ PRŮCHA, P.: Správní právo, Obecná část, MU Brno 2003, str. 131.

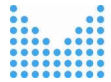
⁶ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 152.

⁷ Jistou zajímavostí je, že pojem „přenesená působnost“ se v tehdejší zákoně o obcích č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), objevil až novelou č. 302/1992 Sb., a to s účinností od 1. července 1992.

⁸ Viz ustanovení § 18b zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech.

⁹ V této souvislosti byl v roce 2004 vládě předložen materiál s názvem „Postupy a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy“ či v roce 2011 materiál s názvem „Základní rámec pro koncepci dokončení reformy veřejné správy“, na základě kterých byly následně realizovány rozsáhlé koncepční dokumenty MV, které však nevedly k realizaci reformy.

¹⁰ V letech 2004 až 2006 byly realizovány práce souhrnně popisující kompetence územních samosprávných celků s cílem redukce nadměrné byrokratické zátěže, resp. byly identifikovány kompetence, které příliš zatěžují malé obce.



V porovnání s výše uvedenou reformou z přelomu století přinesla následující léta (od roku 2003 do současnosti) sice méně legislativních výstupů, avšak nelze konstatovat, že by ČR rezignovala na přípravu koncepčních změn ve veřejné správě.

2.2 Již popsané okruhy problémů

Základní problémy přenesené působnosti přetrvávají již od časů reformy územní veřejné správy z přelomu století v prakticky nezměněné podobě. Přes opakované snahy Ministerstva vnitra došlo v řadě oblastí pouze k popsání a identifikaci některých viditelných jevů spjatých s výkonem přenesené působnosti v území. K důsledné implementaci navrhovaných řešení však opakovaně nedošlo, a to ani do současné doby.

Současné problémy přenesené působnosti jsou detailně popsány zejména v Analýze aktuálního stavu veřejné správy (2011), resp. ve Strategickém rámci rozvoje veřejné správy (2014), či v analytické části (příloze) koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa (2020). Aktuální stav přenesené působnosti nalezneme rovněž v Hodnotících zprávách k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy (2008–2009¹¹, 2010–2011¹², 2012–2013¹³, 2014–2016¹⁴, 2017–2019¹⁵).

- a) Analýza aktuálního stavu veřejné správy, podobně jako Strategický rámec rozvoje veřejné správy, definuje jako základní problémy ve vztahu k přenesené působnosti zejména **široký rozsah přenesené působnosti** (více viz kapitola 1.3.4 Analýzy), kdy lze rozlišit až 7 kategorií obcí podle míry přenesené působnosti a s tím související komplikovanost výkonu této působnosti.
- b) Další popisovanou otázkou byla **problematika malých obcí**, kdy rozsah přenesené působnosti malé obce administrativně zatěžuje a současně nemohou být všechny odborné úkoly na této úrovni vždy řešeny v požadované kvalitě, přičemž tato problematika je podrobněji zkoumána v Analýze výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti¹⁶.
- c) Dalším problémem byla **otázka statutárních měst a příliš velký počet veřejnoprávních smluv** na výkon přenesené působnosti a s tím související nepřehlednost výkonu veřejné správy (především u obcí I. typu)¹⁷. V neposlední řadě oba dokumenty zmiňují problematiku financování přenesené působnosti a rušení místní příslušnosti.
- d) Analytická část (příloha č. 1) dokumentu Klientsky orientovaná veřejná správa nad rámec uvedených problémů zmiňuje zejména **nedostatečné řízení státní správy** v přenesené působnosti (více viz kapitola 1.3.2), kdy věcně příslušná ministerstva na jedné straně nedostatečně metodicky vedou územní samosprávné celky, zatímco na straně druhé navržená opatření systémové povahy nejsou vždy ze strany ÚSC respektována. V neposlední řadě uvádí (Analytická část), že řízení ze strany státu je ztíženo po personální stránce tím, že stát nemá

¹¹ Schválená usnesením vlády ze dne 10. května 2010 č. 346.

¹² Schválená usnesením vlády ze dne 9. května 2012 č. 330.

¹³ Schválená usnesením vlády ze dne 11. září 2013 č. 689.

¹⁴ Schválená usnesením vlády ze dne 14. června 2017 č. 330.

¹⁵ Schválená usnesením vlády ze dne 8. června 2020 č. 625.

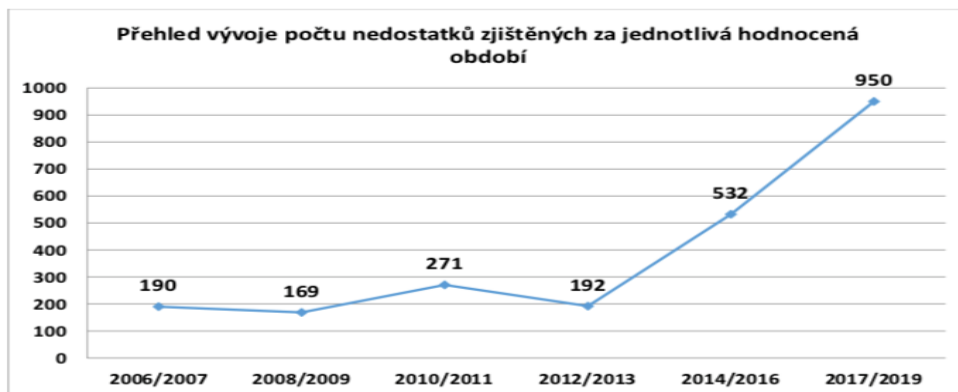
¹⁶ Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti [online]. MV ČR. 2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx>.

¹⁷ Analýza aktuálního stavu veřejné správy, vzato na vědomí usnesením Vlády České republiky ze dne 14. prosince 2011 č. 924.



žádné přímé řídicí pravomoci vůči vedoucím úředníkům územních samosprávných celků (více viz kapitola 1.3.3), kteří tuto působnost vykonávají.¹⁸ Nedostatečné řízení je podle Koncepce společným jmenovatelem výkonu přenesené působnosti v České republice.

- e) Dalším přetrvávajícím problémem je podle analytické části Koncepce dlouhodobě neřešený **vzájemný vztah mezi státem a územními samosprávnými celky a neefektivní výkon kompetencí územních samosprávných celků. Ve vztahu k přenesené působnosti** je míněna zvláště otázka plošně vykonávaných kompetencí obcemi prvního typu.
- f) Zatímco nedostatečné řízení přenesené působnosti představuje podle Koncepce společný jmenovatel všech stávajících problémů, je **vzájemný vztah mezi státem a územními samosprávnými celky obecným problémem**, který je mnohým z detekovaných problémů přenesené působnosti nadřazen.
- g) Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy v zásadě potvrzují výše definované problémy. Stav a úroveň zabezpečení výkonu přenesené působnosti u obecních úřadů má často velmi rozdílnou úroveň, obce (zejm. malé obce) si některé složitější právní úpravy dosud neosvojily (např. správní řád, zvláštní právní předpisy), což odráží do jisté míry **komplikovanost legislativy a jejího výkladu. Tomu odpovídá i velmi vysoký počet veřejnoprávních smluv**¹⁹.
- h) K základním problémům samotných kontrol patří především **časová omezenost, nedostatečná vynutitelnost realizace nápravy zjištěných nedostatků a v některých případech formálnost přezkoumání**.²⁰ Zjištěné nedostatky jsou opakující se a přetrvávající a zároveň jejich počet je rostoucí, a to i v případě srovnatelného počtu kontrol v posledních dvou obdobích.

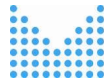


Graf 1: Přehled vývoje počtu nedostatků zjištěných za jednotlivá hodnocená období (MVČR, Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy 2019)

¹⁸ Příloha č. I koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030: Analytická část. MVČR. Retrieved May 27, 2021, from <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.

¹⁹ <https://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-159710.aspx>.

²⁰ Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2010–2011. (2011). Retrieved May 27, 2021, from <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx>.



2.2.1 Kontroly výkonu přenesené působnosti

Na základě usnesení vlády č. 689 z 11. září 2013 o Plánování, vyhodnocování a koordinaci kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst mají kontrolní orgány kontrolující výkon přenesené působnosti povinnost zveřejnit do 28. února kalendářního roku výsledky kontrol za předchozí kalendářní rok. Povinnost zveřejnit výsledky kontrol vyplývá rovněž z § 26 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Rozsah zveřejněných údajů o proběhlých kontrolách je však mezi resorty, resp. krajskými úřady velmi odlišný.

Ministerstvo vnitra dlouhodobě v již zmíněných hodnotících zprávách zastává názor, že je nutné oddělit funkci kontroly, jako prostředku k porovnání stavu skutečného se stavem žádoucím (tedy charakteru zjišťovacího či nalézacího), a prostředků dozoru (charakteru represivního), které svým charakterem umožňují razantnější postup k dosažení žádoucího stavu. Nadto je nutné rovněž oddělit procesní postup dle správního řádu, jehož důsledná aplikace rovněž umožňuje dosažení žádoucího stavu. Případná nedůslednost při uplatňování těchto oprávnění může způsobovat nižší efektivitu v prosazování případných nápravných prostředků.²¹

Na základě výše zmíněného usnesení vlády²² jsou kontroly výkonu přenesené působnosti ÚSC soustavně plánovány, vyhodnocovány a koordinovány. Přesto však stále dochází k nejednotnému výkonu přenesené působnosti. Tato skutečnost může být spojena i s nedostatečným metodickým vedením ze strany věcně příslušných resortů, které hlásily některé KÚ v rámci hodnotících zpráv k výsledkům kontrol²³. Na druhé straně je stávající stav spojen rovněž s tím, že stát nemá žádné přímé řídicí pravomoci (včetně kárné odpovědnosti) vůči vedoucím úředníkům územně samosprávných celků, kteří tuto působnost vykonávají a v rámci svých úřadů koordinují, a nemůže tak zabránit možným excesům, které tu a tam vyvstávají.

2.2.2 Metodická a jiná odborná pomoc: špatná vynutitelnost doporučení

Ústřední správní úřady (dále i „ÚSÚ“) jsou odpovědné za odborné sledování jim svěřených oblastí, analyzování zjištěných skutečností a navrhování příslušných opatření, včetně návrhů legislativní i nelegislativní povahy. Kompetenční zákon ukládá ÚSÚ, aby dbaly o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a dle zákonů činily opatření k nápravě. Ze zákona o krajích pak vyplývá nadřazenost ministerstev všem orgánům územní samosprávy při výkonu přenesené působnosti. Přesto některé resorty nadále argumentují absencí zákonného zmocnění pro provádění kontrol na obcích.

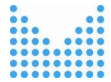
Metodická a jiná odborná pomoc ministerstev pak obecně vyplývá zejména z ustanovení § 24 zákona č. 2/1969 Sb. (kompetenčního zákona)²⁴. Částečně zastaralá textace ustanovení zde zdůrazňuje

²¹ Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2008-2009 (2009). Retrieved June 2, 2021, from <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx>.

²² Usnesení vlády z 11. září 2013 č. 689.

²³ Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2017-2019 (2019). Retrieved May 27, 2021, from <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx>.

²⁴ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



především zachování zákonnosti²⁵. Ačkoliv by bylo možné v odůvodněných případech uvažovat o aplikaci § 24 zákona o kontrole (převzetí kontroly), tento institut je v praxi minimálně využíván. Převzetí kontroly nicméně není institutem k trvalému ověřování kvality agendy na obcích, ale pouze k aplikaci v mimořádných odůvodněných případech. Samotné kompetenční ustanovení k výkonu kontrol přenesené působnosti u obcí je obsaženo v zákoně o obcích pro krajské úřady a všude tam, kde je třeba formálně provádět kontroly věcně příslušných ústředních správních úřadů, je to stanoveno výslovně zákonem (viz třeba matriční zákon). Ministerstva mají možnost využívat i nástrojů z usnesení vlády ze dne 11. září 2013 č. 689.

Výkon přenesené působnosti podléhá dle § 61 odst. 3 Zákona č. 128/2000 Sb. (zákon o obcích²⁶) metodickému vedení ze strany krajských úřadů, a věcně příslušných resortů podle zvláštních zákonů na straně jedné a instanční kontrole na straně druhé. Zákon o obcích stanoví výslovně v ustanovení § 61 odst. 2 písm. b) závaznost usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, resp. kontrolních opatření orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Metodická činnost vyplývá z kompetenčního zákona a je na místě všude tam, kde pro ni platná právní úprava ponechává prostor. Obecní a krajské úřady jsou při své činnosti při výkonu státní správy v přenesené působnosti vázány metodickými pokyny a vyhláškami ministerstev. Moc výkonná (vykonávaná v přenesené působnosti v území) tedy tvoří z pohledu platné právní úpravy do jisté míry homogenní celek, který sjednocuje řada neformálních i formálních vazeb a zároveň povinnost dodržování subordinace potažmo i úřední loajality ve vztahu k nadřízenému správnímu orgánu.

3. Dosud nepopsané problémy přenesené působnosti

Po stručném představení dlouhodobě známých a několikrát popsaných problémů přenesené působnosti v České republice, které přinesla předchozí kapitola, se Analytické zhodnocení dále zabývá dvěma okruhy problémů, které dosud nebyly popsány. Jde o okruh problémů spojený s nadužíváním přenesené působnosti a okruh problémů spojený s nevyjasněnou kategorizací přenesené působnosti, která limituje možný systematický přístup k této oblasti, což ovlivňuje její řízení.

3.1 Nadužívání přenesené působnosti

Analytické zhodnocení vychází z předpokladu, že v České republice dochází dlouhodobě k nadužívání přenesené působnosti, a to i v těch oblastech, kde by bylo možné využít působnost samostatnou. Tato presumpce se opírá o několik zdrojů, které souvisí s novější analytickou činností Ministerstva vnitra při realizaci opatření 1.2.1 a 1.2.4 Koncepce.

- a) První předpoklad hovořící pro nadužívání přenesené působnosti představuje **velmi nízký počet tzv. povinných** úkolů obcí v České republice, kterých je pouze přibližně devět desítek (1.2.4 Koncepce). Pod tímto pojmem rozumíme takové úkoly, které zvláštní zákony svěřují obcím, aby

²⁵ Viz stejné ustanovení v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) – poskytování odborné a metodické pomoci je výslovně vázáno pouze na výkon přenesené působnosti – což souvisí zejména s tím, že krajský úřad je odvolacím orgánem ve správním řízení (nadřízeným správním orgánem). Ani jedno z výše uvedených ustanovení nestanoví, v jaké podobě (forma, rozsah) má být tato pomoc poskytována, zda kontinuálně – preventivně či pouze ad hoc (pro konkrétní případ).

²⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.



byly vykonávány *navenek*²⁷ a *ve veřejném zájmu*²⁸ v *samostatné působnosti*²⁹. Celkový počet zákonů, upravující tyto povinné úkoly obcí, nepřesáhl tři desítky, což je v porovnání se zákony, které celkově upravují výkon přenesené působnosti (dvě stě), mnohem nižší počet. **Jako logické se tak jeví tvrzení, že mnohem větší počet úkolů ve veřejném zájmu nevykonávají obce v samostatné působnosti, nýbrž v rámci úkolů, které na jejich orgány převedl zákonem stát, tedy v působnosti přenesené. To svědčí pro pravděpodobné nadužívání přenesené působnosti.**

- b) Ministerstvo vnitra zkoumá v současné době působnost obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (1.2.1 Koncepce). Mnohé rozhodovací a legislativní pravomoci obcí v přenesené působnosti by měly být převedeny na pověřené obecní úřady, jejichž počet má být oproti současnosti podstatně rozšířen. Vedle analýzy rozhodovacích kompetencí však byly v rámci této činnosti nalezeny rovněž takové kompetence obcí v přenesené působnosti, které však svým charakterem této působnosti vůbec neodpovídají. **Dílním výstupem těchto analytických prací se tak stal rovněž katalog jednotek kompetencí, které by mohly být přesunuty nikoliv na pověřené obecní úřady, nýbrž do samostatné působnosti.**

Pokud již na úrovni obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, tj. ve skupině obcí, které vykonávají nejužší rozsah přenesené působnosti podle nejmenšího počtu zákonů, nalezneme kompetence, které by mohly být přesunuty do samostatné působnosti, **existuje důvodný předpoklad, že na úrovni obcí s rozšířenou působností (dále také „ORP“) bude tento jev mnohem častější**³⁰.

Pro tento předpoklad hovoří i další jev, kterým je přílišný počet obcí v České republice. Rozdrobení komunální oblasti totiž prakticky znemožňuje, aby důležité úkoly vykonávané ve veřejném zájmu (tj. zmíněné povinné úkoly), byly vykonávány v samostatné působnosti, **neboť většina obcí v ČR nemá dostatečný personální ani finanční potenciál k jejich zvládnutí.** V kombinaci s poměrně liberálním pojetím meziobecní spolupráce (dobrovolné svazky obcí) pouze jako s dobrovolným institutem, který se pro výkon veřejných úkolů, stanovených na základě zákona, vykonává v podmínkách ČR pouze velmi omezeně (např. svazkové základní školy), nemá stát (chce-li zachovat určitý standard veřejných služeb v území), de facto jinou možnost, **než je využití přenesené působnosti, a to i v případech, kdy by to nebylo bezpodmínečně nutné. Tato skutečnost rovněž hovoří poměrně přesvědčivě pro pravděpodobné nadužívání přenesené působnosti.**

- c) Presumpci, že na ORP je možné nalézt mnohem více kompetencí, které lze převést do samostatné působnosti, nahrává i dlouhodobý trend, kdy jsou (coby neefektivnější řešení) na ORP nesystematicky převáděny vybrané kompetence obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, **aniž by paralelně a plošně probíhala jakákoliv diskuse o tom, zdali by některé úkoly neměly být vlastně vykonávány v samostatné působnosti.** Za všechny zmiňme převod kompetence územního plánování na ORP z roku 2017.
- d) Velmi pravděpodobné nadužívání přenesené působnosti v České republice má navíc i jeden obecný důvod, **kterým je nikoliv zcela optimální vztah mezi státem a územními**

²⁷ Tudíž nikoliv například úkoly spojené s vnitřní strukturou obce, přezkum hospodaření, či účetnictvím.

²⁸ Tudíž nikoliv případy soukromé správy, např. majetku, kdy je obec pouze jedním z mnoha, resp. taková role obce, která nemá veřejnoprávní charakter.

²⁹ K obecně známým příkladům patří kompetence obcí v oblasti zřizování mateřského a základního školství, v oblasti odpadového hospodářství, veřejného pohřebnictví či požární ochrany.

³⁰ Na úrovni POÚ nikoliv, neboť kompetence pověřených obecních úřadů se až na výjimky kryjí s kompetencemi obcí se základním rozsahem přenesené působnosti. Celkově bylo napočítáno pouze 10 dalších kompetencí POÚ.



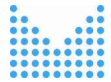
samosprávnými celky. Je výrazem situace, kdy o koncepčních záležitostech, ke kterým bezesporu náleží otázky kompetenční, dlouhodobě neprobíhá žádná věcná diskuse. Pravděpodobné nadužívání přenesené působnosti se však děje v neprospěch obcí, neboť neodpovídá významu, který by ve veřejné správě mohly v podmínkách ČR zaujímat.

3.1.1 Příklady nadužívání přenesené působnosti v obcích prvního typu

Tato podkapitola se opírá o recentní analytické činnosti MV, které souvisí s realizací opatření 1.2.1 Koncepce. Během vyhledávání kompetencí obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, dále i „obce prvního typu“, které by bylo možné převést na rozšířené POÚ, byly nalezeny rovněž takové kompetence, u kterých nebylo jasné, proč jsou vlastně zvláštními zákony zařazeny do přenesené působnosti.

Těmto kompetencím jednak chyběl důležitý znak podřízenosti na straně jedné, a nebylo možné je ani věcně podřadit jako jeden z článků řetězce, který vykonává určitý orgán státní správy, na straně druhé. Rovněž instanční kontrola krajského úřadu jako další nezbytná součást přenesené působnosti byla v těchto případech sporná, neboť s ohledem na charakter předmětných činností by se jen stěží daly kontrolovat. Z těchto důvodů se zdá, že tyto kompetence by neměly být zařazeny do přenesené, nýbrž do samostatné působnosti.

- a) Na základě § 22 zákona č. 367/1990 Sb., (bývalé) obecní zřízení, přešly na obce historicky veškeré kompetence „místních národních výborů“, které měly nadále vykonávat v přenesené působnosti. Jedním z obecných důvodů, proč v ČR dochází velmi pravděpodobně k nadužívání přenesené působnosti, je skutečnost, že tyto historické kompetence nebyly předmětem systematického zkoumání, zda se věcně nemůže jednat o takovou činnost, která by po roce 1989 mohla být samostatnou působností. To nenastalo plošně ani v souvislosti se sladěním zvláštních zákonů s ustanovením § 8 (současného) obecního zřízení. Z analytické činnosti MV však vyplývá, že ani toto zákonné vodítko není spolehlivé, neboť neodpovídá vždy charakteru dané kompetence.
- b) Ke kompetencím, které byly identifikovány k přesunu do samostatné působnosti, patřila v několika případech povinnost obecního úřadu vyjádřit se, či vznést námítky v rámci určitého řízení, většinou stavební povahy, podle zvláštních zákonů. Konkrétně šlo příkladně o ustanovení § 41 odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., veterinární zákon, kdy se obecní úřady mají vyjádřit k „zahřabovišti“, či o ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, podle kterého se obecní úřady mají vyjádřit k „umístění stacionárního zdroje“. Srovnáme-li výše uvedené kompetence, vykonávané v přenesené působnosti, například s ustanovením § 89 odst. 4 účinného stavebního řádu, který upravuje obecné uplatnění námitek obce v samostatné působnosti, ve stavebním řízení, a to „k ochraně občanů obce a zájmů obce“, lze konstatovat, že jde kvalitativně o velmi podobnou působnost jako ve výše uvedených příkladech. Jiným příkladem je ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 541/2020 Sb., (nový) zákon o odpadech, podle kterého je účastníkem „řízení o vydání povolení provozu“ vždy obec, a to v samostatné působnosti. Rovněž tento příklad je kvalitativně na totožné úrovni jako výše uvedené řízení o „umístění stacionárního zdroje“, resp. o „zahřabovišti“. Proč je tedy v jednom zákoně kvalitativně totožná kompetence vykonávána v přenesené a v jiném zase v samostatné působnosti? V tomto případě jde o nadužívání přenesené působnosti.
- c) Jiným příkladem nadužívání je povinnost spoluúčasti obecního úřadu na tvorbě „programu zlepšování kvality ovzduší“ podle § 9 odst. 1 již zmíněného zákona o ochraně ovzduší, který je podle tohoto zákona rovněž výkonem přenesené působnosti. Proč je však příkladně plán



rozvoje sportu podle zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění do 31. 3. 2023, resp. střednědobý plán rozvoje sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, vykonáván v samostatné působnosti? Proč zákonodárce podobné činnosti nesjednotí? I v případě tvorby různých koncepcí dochází zřejmě na úrovni obcí prvního typu k nadužívání přenesené působnosti.

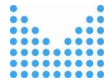
- d) Diskuse o možném přesunu některých kompetencí z přenesené do samostatné působnosti se však týká i věcně složitějších právních úprav než výše uvedených, kterým je například možnost vydání tržních řádů podle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, který se dlouhodobě (od roku 1997) vydává ve formě nařízení. Proč by se ale nemohlo jednat o obecně závaznou vyhlášku? Proč by tato působnost měla být přenesenou působností, když jde svou podstatou de facto pouze o regulaci místních podmínek? Nemohly by příkladně právě tyto oblasti rozšířit dosud velmi omezený katalog povinných úkolů samosprávy, které MV analyzovalo při realizaci opatření 1.2.4 Koncepce?
- e) Jiným příkladem je ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Podobně jako ve výše uvedeném případě tržních řádů vydává obec podle citovaného ustanovení zákona nařízení, ve kterém stanoví takové podmínky, které svým charakterem opět spíše evokují samostatnou než přenesenou působnost. Proč byla v tomto případě přesto zvolena přenesená působnost?
- f) Ministerstvo vnitra analyzovalo více případů, u nichž je stávající zařazení výhradně do přenesené působnosti sporné. V současnosti probíhá diskuse s gestory jednotlivých zákonů s cílem sjednotit podobné činnosti vždy pouze do jediné působnosti. Zmíněné příklady však naznačují, že rozdělení mezi jednotlivými působnostmi není v zákonech jednoznačně stanoveno a mělo by být předmětem dalšího zkoumání. Toto zjištění rovněž poukazuje na odůvodněnost tvrzení, že vzájemný vztah mezi státem a obcemi není optimálně nastaven.

3.1.2 Veřejné opatrovnictví: specifický případ nadužívání přenesené působnosti?

O tom, že možné nadužívání přenesené působnosti není jen akademické téma, svědčí nedávná rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu ČR ve věci veřejného opatrovnictví. V usnesení sp. zn. komp 3/2018 – 87 ze dne 25. května 2021 se Nejvyšší správní soud odklonil od dlouhodobého názoru Ústavního soudu ČR, založeného usnesením sp. zn. II ÚS 995/07 ze dne 10. července 2007, podle kterého je veřejné opatrovnictví přenesenou působností.

Ústavní soud v citovaném usnesení z roku 2007 vycházel z konstrukce, že pokud není nalezena v konkrétním případě jiná vhodná osoba, která by mohla vykonávat osobě, která byla zbavena či omezena ve způsobilosti k právním úkonům, (dnes s omezenou svéprávností), opatrovníka, musí tuto činnost s ohledem na práva opatrovance zabezpečit stát. Ten jí zabezpečil výkonem přenesené působnosti obcí. ÚS tuto konstrukci považoval za jedinou možnou ústavně konformní interpretaci a výslovně se ohradil proti čistě civilistickému pohledu:

„Dané ustanovení je tedy třeba vykládat tak, že "orgánem místní správy" je obec, která opatrovnickou funkci vykonává jako "organizační součást" státu, nikoliv jako korporace nadaná územní samosprávou. Jinak řečeno, shora vyložené ústavněprávní hledisko vyžaduje, aby výkon opatrovnické funkce byl považován za výkon přenesené, nikoliv samostatné působnosti obce. Toto hledisko musí v podmínkách demokratického právního státu nutně převážet nad problematickým pohledem ryze civilistickým, jak byl prezentován v dosavadní judikatuře obecných soudů, a rovněž nad shora citovaným ustanovením § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, při jehož přijetí



zákonodárce, jak shora uvedeno, jistě nezvažoval všechny zvláštní situace, kdy je obec pověřována výkonem pravomocí.“

Naproti tomu Nejvyšší správní soud se zcela jednoznačně přiklonil k civilistickému pojetí veřejného opatrovnictví. Podle NSS neměl stát nikdy kompetenci v oblasti veřejného opatrovnictví, kterou proto nemohl na obce v souladu s čl. 105 Ústavy ČR převést. Svůj závěr opírá o to, že zmíněná působnost státu ve veřejném opatrovnictví není stanovena v žádném zákoně, tudíž nemohlo dojít ani k jejímu převezení na orgány obcí. V této souvislosti NSS navíc dodává, že způsobilost k veřejnému opatrovnictví má obec, a nikoliv její orgány, což rovněž svědčí pro skutečnost, že nejde o přenesenou působnost.

Názorový nesoulad obou soudů vyvolal určitou diskusi, která mimo jiné přispěla k otevření tématu gesce k veřejnému opatrovnictví, kterou má v dohledné době převzít MPSV. Předmětné usnesení NSS však otevírá jinou zajímavou otázku, přímo související s možným nadužíváním přenesené působnosti v ČR. NSS totiž jednoznačně konstatoval, že veřejné opatrovnictví není, a ani nemůže být z řady důvodů, které detailně popisuje v usnesení, výkonem přenesené působnosti. Připustil však, že možným důvodem, proč je veřejné opatrovnictví podle ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obcích výkonem přenesené působnosti, může být jednodušší způsob financování.

„Jediným racionálním výkladem je, že účelem ustanovení je zajistit finanční zabezpečení výkonu veřejného opatrovnictví obcí, ačkoliv to zákonodárce učinil nepromyšleně. Dle § 31 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze a § 62 obecního zřízení obdrží obce a Praha ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. Důraz na finanční zabezpečení výkonu funkce veřejného opatrovníka klade rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 2936/15 - 2, body 26. a 27, a obdobně Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4910/2015. Nejvyšší správní soud sdílí názor, že obce by měly za výkon funkce veřejného opatrovníka dostávat kompenzaci, zvláště v případech, že se svým ustanovením nemusí vyjádřit souhlas. Nicméně nepovažuje za vhodné, aby se fingoval výkon přenesené působnosti. Pokud zákonodárce nebo případně vláda považují náhradu za správu jmění dle § 462 občanského zákoníku za nedostatečnou, jistě jsou schopni přijmout či navrhnout jasnou a neproblematickou právní úpravu nebo užít již existující instituty.“

I NSS si tak povšiml jisté tendence nadužívání přenesené působnosti, hovoří dokonce o „fingování výkonu přenesené působnosti, a to z důvodu financování prostřednictvím příspěvku na výkon státní správy, které je v komparaci s RUD, či jinými dotacemi jednodušší. Právní názor NSS, vyjádřený v předmětném usnesení, tak může v brzké době relativizovat i jiné agendy, které jsou podle zvláštních zákonů vykonávány v přenesené působnosti.

Na druhé straně by však byla chyba redukovat výkon přenesené působnosti plošně jen na takové agendy, ve kterých je nutné vrchnostenské rozhodování. To autoři předmětného diskusního materiálu nikdy nezamýšleli. Do přenesené působnosti v ČR spadají dlouhodobě rovněž takové činnosti, které jsou čistě administrativní, faktické, resp. i „pečovatelské“ povahy a nikoliv rozhodovací. V těchto případech je vždy nutné zvážit, zda je potřeba, aby na celém území ČR existoval jednotný výkon těchto agend, pak je možné zachovat přenesenou působnost, či zda je vhodný místní přístup, což evokuje samostatnou působnost.



3.1.3 Faktické problémy spojené s možným přesunem některých agend do samostatné působnosti

Ačkoliv se tento materiál zabývá problémy řízení přenesené působnosti, bylo by řízení samostatné působnosti za současných podmínek ještě složitější:

1. Při výkonu samostatné působnosti lze totiž kontrolovat jen zákonnost jejího výkonu a dodržování metodických pokynů ze strany ústředních orgánů státní správy. **Samostatnou působnost nelze regulovat usneseními vlády, ke sjednocení výkonu samostatné působnosti nelze využít ani směrnice ústředních orgánů státní správy.**
2. Zvýšený počet agend vykonávaných v samostatné působnosti namísto přenesené by musel být provázán se změnou dozoru a kontroly, který podle stávajících zákonů vykonává Ministerstvo vnitra. **To však nemá dostatečnou personální a odbornou kapacitu, pokud by došlo k podstatnému zvýšení počtu činností v samostatné působnosti.**
3. Rezignovat na dvouinstančnost výkonu samostatné působnosti za paralelního zvýšení počtu agend **by mohlo vést k zahlcení soudů**, které by v praxi nahrazovaly odvolací orgány.
4. K výkonu dozoru a kontroly v samostatné působnosti v ryze odborných činnostech se lze **hypoteticky** navrátit ke krajským úřadům, které kontrolovaly výkon samostatné působnosti do 31. 6. 2006. Podpůrně lze využít příkladně působnost zákona č. 420/2004 Sb., o přezkumu hospodaření ÚSC, kdy krajské úřady kontrolují i dnes hospodaření v přenesené působnosti. V tom případě by však bylo nutné vyřešit **financování předmětné působnosti krajských úřadů v přenesené působnosti**. Z pohledu MV by však nebylo vhodné, aby se ministerstvo na dozoru a kontrole výkonu samostatné působnosti vůbec nepodílelo, naopak krajské úřady by mohly kontrolovat agendy v samostatné působnosti, které by vznikly přenesením z působnosti samostatné, zatímco MV by mohlo vykonávat dozor a kontrolu ve stávajícím rozsahu, v jakém je tato agenda vykonávána. Rovněž je možné de lege ferenda zvýšit úlohu věcně příslušných ministerstev při kontrole a dozoru nových odbornějších agend, vzniklých z přenesené působnosti.
5. Na druhé straně by návrh vlastně relativizoval stávající stav dozoru a kontroly výkonu samostatné působnosti, k jehož nastavení ve stávající podobě existovaly v roce 2006 přeci vážné důvody. **Je navíc ospravedlnitelná dvojkolejnost, kdy by některé činnosti v samostatné působnosti vykonávalo MV a jiné krajské úřady či věcně příslušná ministerstva?**

Odpověď na zmíněné otázky personálně, finančně a funkční povahy, (a rovněž na řadu dalších), je do budoucna pro možný přesun některých kompetencí z přenesené do samostatné působnosti naprosto nezbytná. **Právě tyto otázky by se měly stát vedle věcných záležitostí součástí širší odborné diskuse o vztahu přenesené a samostatné působnosti.**

3.2 Kategorizační problémy

Přenesená působnost obcí je stanovena v přibližně dvou stu zvláštních zákonů. Ministerstvo vnitra již dlouhodobě disponuje podrobnými Katalogy činností obcí a činností krajů³¹, ze kterých jsou na jednom místě zjistitelné jednotlivé kompetence orgánů obcí a krajů v přenesené působnosti. Katalogy ve formě excelového souboru je možné třídit nejen podle obou působností, nýbrž rovněž podle jednotlivých typů obcí (*obce se základním rozsahem přenesené působnosti, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s obecním úřadem s rozšířenou působností*), resp. podle gestora.

³¹ Ke stažení zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/dostupnost-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>.



Působnost obcí a krajů, coby orgánů veřejné moci, je zjistitelná rovněž z Registru práv a povinností, dále i „RPP“, který je jedním ze základních registrů podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. RPP je seříděn podle „agend“, kterým jsou přiřazeny jednotlivé „činnosti“. Pojem agenda je v ustanovení § 2 písm. e) citovaného zákona definována jako „*ucelená oblast působnosti orgánu veřejné moci nebo ucelená oblast působení soukromoprávního uživatele údajů*“, zatímco pojem činnost definuje § 48 písm. a) citovaného zákona jako „*soubor úkonů vykonávaných v rámci agendy*“.

V RPP je agenda přiřazena v drtivé většině případů k jednotlivému zákonu, agendu je možné považovat za zákon. Jednotlivé činnosti jsou v RPP přiřazovány k jednotlivým agendám, (tj. k zákonům), velmi nejednotně. Některé činnosti obsahují celé paragrafy, zatímco jiné pouze jednotlivé odstavce paragrafů, či dokonce i nižší jednotky jednotlivých ustanovení zákonů, např. písmena jednotlivých odstavců. V případě působnosti obcí tak RPP podle jednotlivých typů obcí obsahuje rozmezí od 83 do 129 agend³², tj. zvláštních zákonů, avšak velmi velké množství jednotlivých činností, konkrétně od 674 činností, které vykonávají nejmenší obce se základním rozsahem přenesené působnosti až po 1 576 činností u ORP.

Na otázku, co vlastně obce v přenesené působnosti vykonávají, odpovídají oba Katalogy, resp. RPP, podrobným (či ještě podrobnějším) výčtem jednotlivých zákonných ustanovení, resp. výčtem činností, které ukládají jednotlivé zákony. Zvláštní zákony obsažené v Katalogích, resp. jednotlivé agendy podle RPP, jsou zde vyčísleny izolovaně a bez vzájemných věcných souvislostí. Na přenesenou působnost se ze strany ústřední státní správy stále nahlíží izolovaně, většinou vždy v návaznosti na probíhající legislativní proces, týkající se jednotlivých zákonů, resp. aktuální judikaturu správních soudů, či Ústavního soudu ČR, která určitým způsobem ovlivňuje výkon určité části přenesené působnosti.

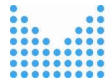
Pro zjišťování efektivity výkonu přenesené působnosti, pro její systematické plánování, resp. případné přesuny v rámci různých typů obcí jsou však zapotřebí jiné informace, než je pouhý výčet legislativních požadavků. Vzhledem k tomu, že se o systematický rozvoj přenesené působnosti dosud na centrální úrovni veřejné správy neusiluje, nejsou podobné informace o přenesené působnosti ze strany ministerstev poptávány. V ČR není jednotně definováno ani to, v jakých základních oblastech je vlastně přenesená působnost vykonávána, což by mělo být základním předpokladem zavedení možných kvalitativních změn.

3.2.1 Chybějící kategorizace přenesené působnosti

Přenesená působnost je vykonávána na základě zvláštních právních předpisů. Pokud bychom však měli být konkrétnější, vyvstává okamžitě problém kategorizační nejednotnosti, resp. přílišné podrobnosti možné odpovědi. Na otázku, co vykonávají ÚSC v přenesené působnosti, je možné v podstatě odpovědět jen výčtem jednotlivých ustanovení zvláštních zákonů. Co je však základní jednotkou výkonu přenesené působnosti na straně jedné, či naopak zastřešujícím pojmem různých oblastí přenesené působnosti na straně druhé, není jednoznačně řečeno.

S ohledem na enormní počet jednotlivých činností stanovených v RPP nemůže být nejnižší stavební jednotkou pojem „činnost“ v současném pojetí. V tomto ohledu bude nutná určitá pojmová agregace

³² Skutečnost, že Katalog disponuje v oblasti přenesené působnosti větším počtem zákonů je způsoben tím, že RPP obsahuje jen takové agendy a jejich činnosti, které jsou spojeny se základními registry, zatímco Katalog obsahuje i takové kompetence vykonávané v přenesené působnosti, pro které není potřeba využívat základní registry.



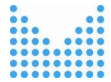
různých činností RPP podle jejich obsahu, která následně definuje nejnižší stavební jednotku přenesené působnosti. Podobnou agregaci je nutné vybudovat i pro zastřešující pojmy, přičemž lze přihlédnout i ke stávajícím možnostem kategorizace, které nabízí právní řád. Těmito možnostmi jsou:

- a) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících ÚSC, definuje v ustanovení § 2 odst. 3 správní činnosti jako „plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti ÚZS podle zvláštních právních předpisů“. Navazující vyhláška č. 512/2002 Sb., vyčísluje v § 1 odst. 1 takové správní činnosti, při kterých musí úředník ÚSC prokázat zvláštní odbornou způsobilost. Tento výčet může představovat jeden způsob třídění oblastí, ve kterých je přenesená působnost vykonávána, ač je jejich počet (celkově 31) ještě poměrně vysoký, i když má toto třídění relevantní vypovídající hodnotu.
- b) Jiné třídění na oblasti, kde je přenesená působnost vykonávána, přináší příloha č. 8 státního rozpočtu, které je však v porovnání se správními činnostmi, pro které je potřebná zkouška odborné způsobilosti, příliš stručný a nevypovídající, neboť jmenovitě jsou určeny jen takové agendy, které jsou financovány výkonově a nikoliv plošně. Konkrétně jde o agendy veřejného opatrovnictví, jednotných kontaktních míst, vydávání občanských průkazů, řidičských průkazů, matričních úřadů, úřadů územního plánování a živnostenských úřadů. Toto třídění je pro celkovou působnost obcí v přenesené působnosti svým úzkým vymezením nevypovídající.
- c) Do terminologie vstupuje již zmíněné usnesení vlády č. 689 z 11. září 2013 o Plánování, vyhodnocování a koordinaci kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst, které hovoří o „úsecích přenesené působnosti“, k nimž uvádí příklady. Konkrétně jde o úseky školství, krizového řízení, kultury, zemědělství, zdravotnictví, průmyslu a obchodu, financí, dopravy, práce a sociálních věcí, životního prostředí, místního rozvoje a úseku vnitřních věcí. Toto třídění není sice tak selektivní, jako agendy v příloze č. 8 státního rozpočtu, v porovnání s tříděním podle vybraných správních činností je však příliš obecné.

Ani jedno řešení, které nabízí právní řád, však není pro kategorizaci přenesené působnosti optimální. Přenesená působnost je v současnosti tvořena celou řadou různorodých (segregovaných) agend, s kterými vzhledem k jejich příliš velkému počtu nelze systematicky pracovat. Optimální základní zastřešující kategorizace by tak mohla být založena na tzv. agregovaných agendách.

Agregovaná agenda seskupuje příbuzné a vzájemně se prolínající agendy přenesené působnosti se stejným jmenovatelem, jež jsou přiděleny kompetenčním zákonem k řešení totožnému rezortu. Agregované agendy umožňují, aby jednotlivé zákony upravující přenesenou působnost nebyly vnímány toliko izolovaně, nýbrž ve vzájemných souvislostech. Právě to by mohlo v konečném důsledku zlepšit stav řízení přenesené působnosti v ČR.

Navíc by mohl být zpracován rovněž **jednotný Katalog agregovaných agend přenesené působnosti**. Ten by umožnil jednoduché začlenění agendy do obecně platného procesního systému veřejné správy, a tím i její lepší řízení na úrovni ÚSC i věcně příslušného ministerstva. Vedle katalogu agregovaných agend by měla veřejná správa disponovat rovněž katalogem agregovaných činností, který by umožnil lepší popis přenesené působnosti a následných strukturálních změn.



4. Závěr

Právě dokončený diskusní materiál je obsahově rozdělen na dvě části. Zatímco první část popisuje na základě dřívějších i současných koncepčních dokumentů MV (dlouhodobě) známé problémy přenesené působnosti, druhá část popisuje dvě dosud nepopsané oblasti, kterými jsou nadužívání přenesené působnosti a kategorizační problémy.

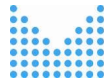
Ve své první části konstatuje materiál na několika místech, že většina z popsaných problémů přenesené působnosti nebyla do současnosti vyřešena. Na druhé straně však materiál rovněž uvádí, že většina z detekovaných problémů týkajících se přenesené působnosti byla integrována do aktuální desetileté koncepce Klientyky orientovaná veřejná správa 2030, schválené usnesením vlády, což znamená, že na úrovni centrální státní správy existuje zájem tyto problémy řešit.

Na rozdíl od dřívějších koncepčních materiálů se Koncepce podrobněji zaměřila rovněž na příčiny stávajícího stavu, který v oblasti řízení přenesené působnosti skutečně není mnoho uspokojivý. Nejjobecnější příčinou se jeví nikoliv optimálně nastavený vztah mezi státem a územními samosprávnými celky v České republice, a právě z něj vyvěrají mnohé z popsaných problémů. Společným jmenovatelem konkrétních opatření Koncepce je tak snaha o změnu vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky, resp. o jejich (aspoň) částečné narovnání. Možná, že právě toto kontextuální vnímání problému přinese v následujícím desetiletí dlouho očekávané kvalitativní změny ve veřejné správě, které od ukončení druhé fáze reformy veřejné správy nenastaly.

Ač Koncepce přináší mnoho konkrétních opatření, nepohlíží na jejich řešení izolovaně. Koncepce hodlá po více než desetileté (přerušované) diskusi přesunout rozhodovací pravomoci obcí se základním rozsahem přenesené působnosti na rozšířený počet obcí druhého typu. Tím se (konečně) podstatně sníží administrativní zátěž malých obcí na straně jedné a ČR lépe využije existující potenciál větších obcí na straně druhé. Na rozdíl od snah MV z let 2006 a 2012, na jejichž základě měly být přesunuty jednotlivé kompetence mezi jednotlivými typy obcí, přesouvají stávající návrhy MV větší celky, než jsou jen kompetence, a to celé agendy, jejichž společným jmenovatelem je rozhodování o právech a povinnostech třetích osob. Opuštění detailních analýz, jejichž výstupem by se stal (nanejvýš) přesun několika izolovaných činností v rámci určité agendy by (snad) mohl rovněž být předpokladem budoucího většího úspěchu.

Rozšířením počtu obcí druhého typu se ukončí diskuse o smysluplnosti jejich dalšího udržování coby přechodné kategorie z roku 1990, která započala v materiálu zmíněnou Analýzou aktuálního stavu veřejné správy z roku 2011. Plošným převedením většiny rozhodovacích kompetencí na obce s dostatečným personálním i finančním potenciálem (POÚ) by mělo dojít také k podstatné redukci veřejnoprávních smluv (dále také „VPS“), které jsou odvrácenou stranou přetrvávajících rozhodovacích kompetencí orgánů obcí prvního typu v přenesené působnosti, které mnohdy fyzicky ani nevykonávají. Přesto se však o tyto kompetence, resp. o navržený plošný zákaz VPS, či zákaz jejich uzavírání na dobu neurčitou, který v období 2011 až 2013 razilo MV, historicky vedly velmi často lité boje mezi státem a zástupci ÚSC. Tehdy však, na rozdíl od stávajících návrhů, šlo o izolovaná opatření, bez dalšího věcného kontextu možných změn, kam by se veřejná správa v ČR měla ubírat. Koncepce v tomto ohledu nabízí širší pojetí reformy přenesené působnosti, což (snad) předpokládá věcnější veřejnou debatu.

Sníží-li se počet subjektů, které vykonávají v přenesené působnosti rozhodovací kompetence ze tří na dva – ORP a POÚ, pak je možné do budoucna počítat rovněž s větší četností kontrol přenesené působnosti. Očistí-li se navíc přenesená působnost v rámci diskusí o vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky o některé agendy, které by přešly coby nová kategorie „povinné úkoly



samosprávy“ do samostatné působnosti jako nový úkol obcí, dojde k redukci činností, které dnes podléhají instanční kontrole. To může pozitivně ovlivnit její četnost a efektivitu na straně jedné, a nepřímo i metodické vedení na straně druhé, neboť se jednotlivá ministerstva budou zabírat menším penzem agend než doposud

Bude-li se obecně na přenesenou působnost a její rozvoj nahlížet systematicky, a nikoliv izolovaně jako dosud, může tento nový přístup, který razí Koncepce, vést ke skutečné optimalizaci jejího výkonu. To vše Koncepce slibuje. Koncepce není jen souhrnem vybraných otázek, které je potřeba aktuálně řešit, podstatou jednotlivých opatření je de facto nové nastavení přenesené působnosti v České republice, které by odpovídalo i reálnějšímu vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. V tomto kontextu by měla být chápána první část materiálu, aby její vyznění nebylo jen negativistické, o což její tvůrci nikdy neusilovali.

Ve druhé části se materiál zabývá dvěma okruhy problémů přenesené působnosti, které dosud nebyly popsány. Nejde však o nové skutečnosti, které by dlouhodobě neexistovaly, jen jim zatím nebyla věnována systematictější pozornost.

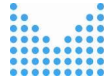
První okruh problémů – nadužívání přenesené působnosti, přímo souvisí s nikoliv zcela optimálně nastaveným vztahem mezi státem a územními samosprávnými celky, jehož výrazem je i přílišné využívání přenesené působnosti, tedy státní správy, jež je vykonávána orgány ÚSC. Tato skutečnost se argumentačně opírá zejména o současnou analytickou činnost rezortu MV, která se zabývá přesunem rozhodovacích kompetencí z obcí prvního typu na obce druhého typu, resp. vyhledáváním veřejnoprávních povinností obcí v samostatné působnosti ve vztahu k fyzickým a právníckým osobám v právním řádu České republiky.

V kompetenční analýze byly nalezeny takové kompetence, které svým charakterem neodpovídají přenesené působnosti, jejímiž základními znaky jsou podřízenost, věcná potřebnost instanční kontroly a metodického dohledu, resp. nutnost, aby se určitá agenda vykonávala na celém území České republiky jednotně. Tímto testem neprošlo několik kompetencí, které podle současné právní úpravy vykonávají v přenesené působnosti obce prvního typu. V této souvislosti je však nezbytně nutné se zabývat zejména kontrolou výkonu samostatné působnosti, kterou nemůže vykonávat MV samotné.

Druhá z recentních analytických činností MV potvrdila předpoklad, že v právním řádu ČR existuje jen velmi málo veřejnoprávních úkolů obcí, které by byly stanoveny v samostatné působnosti. Z tohoto faktu vyplývá presumpce, že mnoho veřejných úkolů tak musí být stanoveno v přenesené působnosti, což nasvědčuje oprávněnosti tvrzení o nadužívání přenesené působnosti.

Obecnými předpoklady tohoto nadužívání byl rovněž (historický) přesun činností, které vykonávaly místní národní výbory do přenesené působnosti na počátku devadesátých let minulého století, resp. (zřejmě) jen formální a věcný soulad jednotlivých zákonů podle ustanovení § 8 obecního zřízení, které stanoví, že přenesená působnost musí být v zákonech výslovně stanovena, aniž by byla zkoumána podstata této činnosti. Nadužívání přenesené působnosti evokuje i enormní rozdrobení komunální úrovně v ČR a striktní fakultativnost meziobecní spolupráce (dobrovolné svazky obcí), které tvoří obecné překážky využívání samostatné působnosti v České republice.

Rovněž druhý popsaný okruh problémů – kategorizační problémy přenesené působnosti, souvisí se vztahem státu a územních samosprávných celků. Na rozdíl od ÚSC coby realizátorů přenesené působnosti, nepřistupuje zatím stát k této působnosti systematicky, nýbrž toliko izolovaně. Rozvoj přenesené působnosti, měření její kvality, avšak i možné kompetenční změny (např.) napříč jednotlivými typy obcí, či mezi působnostmi navzájem, se dějí nejčastěji v návaznosti na legislativní



proces, týkající se konkrétního zákona. V tomto ohledu vznášejí autoři materiálu domněnku, že procesní řízení přenesené působnosti na úrovni centrální státní správy není vůbec realizováno, což limituje její řízení jako takové.

Na centrální úrovni státní správy lze nalézt toliko rozsáhlé (a jistě využitelné) systémy, které na jednom místě popisují kompetence ÚSC podle různého třídění. Kromě popisu jednotlivých kompetencí však zmíněné systémy (Katalog činností obcí, Katalog činností krajů a RPP) nejsou v jiných oblastech vypovídající.

V České republice tak dosud neexistuje jednotná odpověď na tak základní otázku, kterou je, v jakých oblastech je vlastně přenesená působnost vykonávána. Buď je tato odpověď příliš široká (jednotlivé správní činnosti), anebo naopak příliš úzká (příloha č. 8 státního rozpočtu, resp. usnesení vlády č. 689 z 11. září 2013). Neexistence tak elementárních údajů o přenesené působnosti nasvědčuje pravdivosti uvedené presumpce, že na státní úrovni skutečně neprobíhá žádné systematické zkoumání přenesené působnosti s cílem jejího plošného zefektivnění.

Pokud by se v budoucnu mělo toto systematické zkoumání přenesené působnosti (procesní zkoumání) uskutečnit, nelze vycházet z jednotlivých činností podle RPP, resp. kompetencí podle Katalogů na nejnižší úrovni, avšak ani z agend podle RPP, resp. zákonů podle Katalogů na úrovni nejvyšší. V obou případech by měl existovat jednotný katalog agregovaných agend, resp. agregovaných činností, aby přenesená působnost mohla být vůbec realisticky popsána k dalším činnostem. V této souvislosti lze využít rozsáhlých zkušeností některých ÚSC, které na přenesenou působnost procesně nahlížejí.

V případě zmíněných kategorizačních problémů by následná odborná diskuse měla v první řadě prokázat, zdali navrhovaný seznam agregovaných agend, resp. seznam agregovaných činností, je skutečně krokem správným směrem, který do budoucna pozitivně ovlivní řízení přenesené působnosti. Pokud ano, bude se MV tomuto úkolu systematicky věnovat i v budoucnu.

Opatření 2.1.4 Koncepce, na jehož základě je tento koncepční materiál zpracován, předjímá možné legislativní změny, jejichž cílem by bylo zlepšit řízení přenesené působnosti v České republice. Ani po kompletaci tohoto materiálu však zatím není možné tyto změny konkrétně navrhnout, jelikož je třeba učinit hlubší analytické práce a vést podrobnější diskusi s odborníky a všemi zainteresovanými stranami.