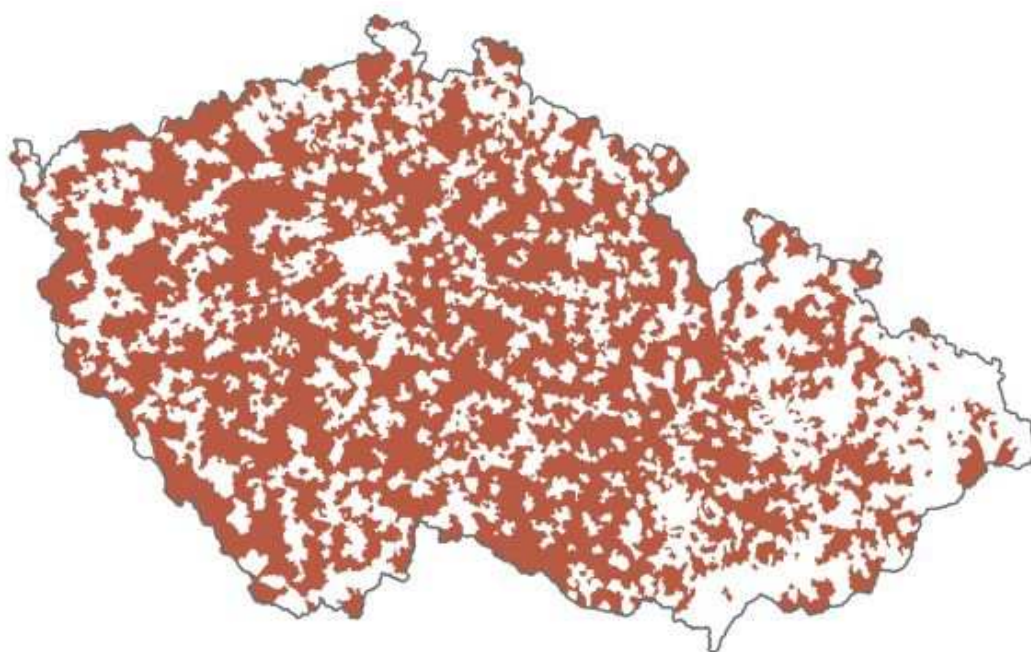


**IDENTIFIKACE KOMPETENCÍ  
ZATĚŽUJÍCÍCH VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY  
SE ZVLÁŠTNÍM PŘIHLÉDNUTÍM K MALÝM OBCÍM**

**Závěrečná zpráva**



**Brno, listopad 2007**

**Zpracovatel:**

GaREP, spol. s r.o., společnost pro regionální ekonomické poradenství  
Nám. 28. října 3, 602 00 Brno

ve spolupráci s Centrem pro regionální rozvoj Masarykovy univerzity  
Kotlářská 2, 611 37 Brno

**Řešitelský tým:**

PhDr. Iva Galvasová  
JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.  
Ing. Jan Binek  
Doc. JUDr. Milan Galvas, CSc.  
Prof. Ing. et Ing. Dušan Halásek, CSc.  
Doc. RNDr. Václav Toušek, CSc.  
Mgr. Kateřina Chabičovská  
Mgr. Jan Holeček  
Mgr. Petr Klusáček  
Mgr. Bohumil Frantál

**Spolupracovali:**

JUDr. Antonín Mládek, Ph.D.  
Mgr. Hana Svobodová  
Mgr. Lukáš Nevěděl  
Mgr. Michal Janota  
Mgr. Ondřej Šerý  
Mgr. David Jánošík  
Mgr. Andrea Nogová  
Mgr. Petr Kučera  
Michael Komenda  
Mgr. Eva Nováková

# OBSAH

Úvod.....	5
<b>1. Prostředí malých obcí z hlediska jejich kompetencí.....</b>	<b>9</b>
1.1 Teoretická východiska zkoumání malých obcí.....	9
1.2 Vývoj sídelní a územně správní struktury na území České republiky se zaměřením na slučování a rozlučování obcí .....	11
1.3 Malé obce na území krajů ČR.....	12
<b>2. Právní kategorizace kompetencí obcí .....</b>	<b>14</b>
2.1. Základní rysy aktuálního českého obecního zřízení .....	14
2.2. Kategorizace základních kompetencí obcí.....	17
A. Oprávnění v samostatné působnosti .....	18
B. Povinnosti v samostatné působnosti .....	20
C. Povinnosti v přenesené působnosti.....	20
D. Stavební a matriční úřady v obcích 1. stupně.....	28
<b>3. Metodika a realizace průzkumů .....</b>	<b>30</b>
3.1 Identifikace základního a vytvoření výběrového souboru.....	30
Východiska přípravy terénního šetření.....	30
Základní správní charakteristika malých obcí v řešených územích a výběr vzorku .....	31
3.2 Průběh šetření.....	34
<b>4. Výsledky průzkumů, syntéza poznatků a návrhy řešení .....</b>	<b>36</b>
4.1. Úvodní informace o zkoumaných obcích a jejich představitelích .....	36
4.2. Konkrétní výsledky průzkumů, syntéza poznatků a návrhy řešení.....	37
A. Vydávání právních předpisů.....	37
B. Veřejnoprávní smlouvy .....	39
C. Přestupky .....	40
D. Místní poplatky.....	41
E. Sociální oblast.....	41
F. Krizové řízení.....	42
G. Požární ochrana .....	44
H. Poskytování informací v rámci veřejné správy .....	45
I. Poskytování informací veřejnosti .....	46
J. Organizace voleb .....	46
K. Koncepční činnost .....	47
L. Zřizování zařízení a orgánů .....	48

M. Vydávání povolení.....	49
N. Odpady a životní prostředí .....	50
O. Správní úřady (stavební a matriční) .....	51
P. Spolupráce a metodické vedení.....	51
R. Vzdělávání.....	52
S. Obecné názory na přesun kompetencí .....	53
<b>5. Obecné závěry .....</b>	<b>55</b>
<b>Kompetence zatěžující obce.....</b>	<b>55</b>
<b>Související poznatky z šetření.....</b>	<b>57</b>
<b>Závěrečná doporučení.....</b>	<b>58</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>60</b>

## **PŘÍLOHY**

**Příloha 1:** Výskyt malých obcí ve vybraných zemích Evropy

**Příloha 2:** Vývoj počtu malých obcí v ČR

**Příloha 3:** Malé obce na území krajů ČR

**Příloha 4:** Kategorie malých obcí podle počtu obyvatel na území ČR (stav k 1.1.2006)

**Příloha 5:** Malé obce z hlediska kategorií a výskytu matričních a stavebních úřadů na území Jihomoravského kraje

**Příloha 6:** Malé obce z hlediska kategorií a výskytu matričních a stavebních úřadů na území Kraje Vysočina

**Příloha 7:** Malé obce z hlediska kategorií a výskytu matričních a stavebních úřadů na území Královéhradeckého kraje

**Příloha 8:** Přehled počtu uzavřených veřejnoprávních smluv v krajích ČR v letech 2003-2007

**Příloha 9:** Záznamový list pro šetření v obcích

**Příloha 10:** Výsledky šetření názorů starostů obcí na problematiku kompetencí obcí

**Příloha 11:** Prostorové rozložení šetřených obcí a jejich polohové charakteristiky

**Příloha 12:** Seznam šetřených obcí

**Příloha 13:** Prostorové rozložení názorů na přesun kompetencí a metodické vedení

## ÚVOD

Vznikem samosprávných krajů v roce 2000<sup>1</sup> a následným zrušením okresních úřadů ke konci roku 2002<sup>2</sup> (nezbytně spojeným s přesunem jejich kompetencí především na 205 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a dále pak též na krajské úřady a pověřené obecní úřady či na orgány státní správy (např. Pozemkový úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Státní oblastní archiv aj.) byly naplněny hlavní body (ve dvou fázích realizované) **reformy územní veřejné správy**. Toto zcela nově vzniklé prostředí územní veřejné správy v České republice má dnes za sebou několik let fungování a je již proto možné i potřebné vyhodnotit dosavadní zkušenosti.<sup>3</sup>

Konkrétním výchozím impulsem pro záměr posoudit a zkvalitnit fungování modelu územní veřejné správy bylo přitom **usnesení vlády České republiky č. 238 ze dne 17. března 2004, o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků**. Zde byly stanoveny hlavní cíle:

- revidovat a zjednodušit činnosti orgánů územní veřejné správy za účelem snižování administrativní náročnosti a ekonomických a personálních nároků na výkon veřejné správy,
- zajistit jednotný výklad a výkon správních agend a zvýšit kulturu rozhodovacích procesů ve veřejné správě,
- zároveň poukázat na systémové problémy napříč právním řádem dokumentované konkrétními příklady, které je třeba řešit.

V návaznosti na uvedené pak byla **usnesením vlády České republiky č. 1325 ze dne 22. listopadu 2006, k souhrnné analýze působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků** schválena realizace projektu „*Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*“.

---

<sup>1</sup> Jak je dobře známo, nové krajské zřízení [zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)] společně s novým obecním zřízením [zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] bylo [současně s těmito dalšími zákony: zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů] součástí jakéhosi základního balíku zákonů tvořících v právní rovině páteř **I. fáze reformy územní veřejné správy** v České republice (rovněž byly přijaty i další nezbytné zákony v oblasti financí a majetku územní samosprávy). K samotnému návrhu nového obecního zřízení viz např. *Vedral, J.*: Co přináší návrh zákona o obcích. *Moderní obec*, 1999, č. 11, s. 29 – 30; *Vedral, J.*: Změny v návrhu zákona o obcích. *Moderní obec*, 2000, č. 5, s. 34 – 35; *Matula, M.*: Změny, které přinesl zákon o obcích. *Veřejná správa*, 2000, č. 40, s. 12, 21 – 22. K vládnímu návrhu krajského zřízení pak viz např. *Vedral, J.*: Návrh zákona o krajích. *Moderní obec*, 1999, č. 12, s. 22 – 23.

<sup>2</sup> V legislativní rovině můžeme poukázat na to, že rozhodující zákony tvořící právní rámec **II. fáze reformy územní veřejné správy** v České republice byly ve Sbírce zákonů publikovány v průběhu července roku 2002. Jednalo se zejm. o: zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon o krajích, zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, a zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách.

<sup>3</sup> K tomu viz též *Mates, P. (ed.)*: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha : ASPI, 2007, 380 s. *Grospič, J. – Vostrá, L. (eds.)*: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník z mezinárodní konference. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. 408 s.

Zadavatelem a garantem zajištění uvedeného projektu bylo Ministerstvo vnitra ČR – odbor územní veřejné správy. Na základě výběrového řízení bylo pro řešení projektu vybráno odborné konsorcium zpracovatelů: Masarykova univerzita – Centrum pro regionální rozvoj a GaREP, spol. s r.o., společnost pro regionální ekonomické poradenství. Konsorcium bylo vedeno firmou GaREP, spol. s r.o., která byla zadavateli smluvně odpovědná za výsledky projektu.

Výchozím všeobecným cílem uvedeného projektu bylo navrhnout taková opatření, která by vedla k následným úpravám v právním řádu tak, **aby bylo dosaženo celkového zlepšení činnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy**, v souladu s názorem těch, kteří veřejnou správu v území vykonávají a to zejména z hlediska obcí se základní působností a se zvláštním přihlédnutím k situaci malých obcí. Důležitým záměrem pak bylo nalézt přiměřený rozsah kompetencí malých obcí (tj. to na co obec stačí, ale i co je nezbytné) a případně nalézt i velikostní hranici, do jaké má vůbec smysl určitou kompetenci vykonávat. Kompetence obcí I. stupně nejsou obecně vymezeny jednoznačně, což znamená, že v obecnějších analýzách lze dnes jen obtížně postihnout specifika malých obcí a jejich fungování.

Konkrétně se projekt soustředil na naplnění těchto dílčích cílů:

- identifikaci procesů a kompetencí na lokální úrovni veřejné správy, které mají zásadní význam pro život obce a danou lokalitu (tj. kompetence nezbytné, aby je obec zajišťovala);
- identifikaci kompetencí, jejichž výkon je pro malé obce naopak zatěžující, neefektivní, případně jsou takové kompetence vykonávány duplicitně nebo se vůbec nevykonávají, a takto identifikované kompetence navrhnout na zrušení, příp. jejich přenesení na jinou (vyšší) úroveň;
- zjištění (dalších) hlavních problémů malých obcí při výkonu veřejné správy a stanovení jejich příčin;
- zmapování fakticky vykonávaných činností malými obcemi, včetně sledování jejich četnosti v rámci vybraného časového období;
- zpracování a analýzu informací získaných z místních šetření na malých obcích a formulaci doporučení k řešení zjištěných problémů.

Řešení projektu bylo zaměřeno tak, aby přispělo i k rozšíření a prohloubení výsledků doposud realizovaných analýz v dané oblasti, na něž současně navazovalo. Předmětem posuzování byly přednostně obce vymezené podle právního kritéria jako obce I. stupně. Vymezení obcí dle velikostních kategorií jako „malých obcí“ souviselo se stávajícím právním přístupem ke vzniku obcí na základě určení minimálního počtu obyvatel, kdy počet 1000 obyvatel představuje základní hranici pro možnost vzniku obce nové. Návrhy vyplývající z řešení pak operují v rámci stávající legislativy a týkají se všech obcí I. stupně, vykonávajících jen základní kompetence.

Pro naplnění všech cílů projektu byly uskutečněny následující aktivity:

- jako vstupní krok projektu byla zpracována analýza legislativy upravující základní kompetence malých obcí. Vznikl tak jejich přehledný seznam včetně odkazu na jejich zákonné zmocnění. Důležitým výchozím materiálem přitom byl využívající již dříve ministerstvem vnitra zpracovaný přehled právních předpisů upravujících činnosti obcí, poskytujících základnu pro vymezení zkoumaných kompetencí.
- Byla vypracována účelová kategorizace všech identifikovaných kompetencí, věcně strukturovaná do základních tematických okruhů. Navržená kategorizace okruhů

kompetencí byla využita jako základní východisko pro následný průzkum situace v obcích, zjišťující, které z uvedených kompetencí obzvláště zatěžují výkon veřejné správy v malých obcích.

- Pro účelové rozšíření vstupních informací byly analyzovány informace o věcné struktuře a množství doposud uzavíraných veřejnoprávních smluv, kterými obce (dle názoru zpracovatelů) již nyní přenáší výkon právě těch kompetencí, jejichž plnění je určitým způsobem (nadměrně) zatěžuje.
- S využitím kategorizace analyzovaných kompetencí a navazujícím okruhem výchozích informací byly vypracovány základní okruhy otázek a vytipovány předpokládané odpovědi, jejichž prostřednictvím se v průběhu realizovaného terénního šetření ověřoval na vybraném souboru obcí rozsah a zaměření vykonávaných kompetencí a věcný původ problémů, podvazujících (ovlivňujících) jejich výkon s tím, aby bylo možno navrhnout adekvátní řešení, přednostně směřovaná na opatření legislativní povahy (na relevantní změny právního řádu).
- Bylo realizováno terénní šetření na vybraném souboru obcí. Pro potřeby řešeného projektu byl stanoven jako přiměřený vzorek 4 % z celkového počtu 4 932 obcí I. stupně, náležejících do kategorie „malých obcí“ (tj. do 1 000 obyvatel), což představuje cca 200 obcí. Tato skupina obcí byla dále prostorově i velikostně členěna. Velikostně na tři podkategorie (do 199, do 499 a do 999 obyvatel), neb se předpokládalo, že praktický výkon aktivit obcí je touto okolností ovlivněn. Prostorově byl soubor obcí lokalizován pouze do třech vybraných krajů (Jihomoravský, Vysočina a Královéhradecký), s ohledem na rozdílnost konkrétní struktury velikostních kategorií obcí na jejich území. V rámci krajů byl výběr jednotlivých skupin obcí prostorově vázán již pouze lokalizací do jednotlivých okresů. Prostorové a velikostní členění obcí bylo vedeno tak, aby nedošlo k nadměrné územní rozptýlenosti výběrového souboru obcí a bylo tak možno průzkumem podchytit i důležité organizační a funkční vazby, podmiňující reálný výkon šetřených kompetencí obcí.
- Vlastní terénní šetření bylo provedeno skupinou odborně proškolených tazatelů při osobních setkáních přímo s představiteli vybraných obcí, s využitím záznamu jejich odpovědí přímo do pilotně ověřeného standardizovaného formuláře dotazníku. Šetření proběhlo ve 203 obcích.

Závěrečné hodnocení všech získaných výsledků a jejich interpretace provazuje poznatky analyzovaných výchozích dokumentů (viz právní analýza kompetencí apod.) s poznatkami získanými od zástupců šetřených obcí při terénním průzkumu, tedy těch, kteří veřejnou správu v území vykonávají. Věcné členění závěrečných poznatků umožňuje rozlišit identifikované problémy a návrhy jejich možných řešení podle toho, zda jde o náměty na změny v právním řádu, které by mohly vést k celkovému zlepšení činnosti veřejné správy nebo, zda jde o náměty pro jiné oblasti aktivit – např. zlepšení metodického vedení obcí, koordinace informačních toků ve veřejné správě (práce s informacemi), zlepšení účinnosti přípravy začínajících starostů apod. Tyto náměty by bylo možno začít uskutečňovat neprodleně, bez výraznějších omezení.

Výsledný souhrn poznatků z řešení uvedeného projektu je obsažen v pěti kapitolách a 13ti samostatných přílohách ve zde presentované závěrečné zprávě.

**První kapitola** tvoří vstup do problematiky malých obcí. Zmiňuje jejich některá specifika a zabývá se jejich postavením v rámci správních struktur. Je důležitým východiskem pro celkové pojetí řešeného projektu, neboť nastiňuje problematiku územní

veřejné správy v jejím historickém a prostorovém kontextu a odlišuje obecné procesy a odchylky dané specifickými podmínkami.

**Kapitola druhá** naznačuje základní rysy aktuálního českého obecního zřízení a vymezuje tématické okruhy právní kategorizace kompetencí obcí (vytvořené na základě analýzy legislativy upravující hlavní kompetence malých obcí), a to již v členění, v jakém byly jednotlivé činnosti transformovány do dotazníku pro realizaci terénního šetření. Nalezení jednotlivých kategorií základních kompetencí obcí bylo důležitým východiskem pro posouzení předpokladů pro jejich konkrétní výkon v praxi a tím pro posouzení fungování těchto základních jednotek územní samosprávy. Navržená kategorizace kompetencí je v účelné míře zjednodušujícím obrazem pro sledování výkonu všech kompetencí územní veřejné správy, nicméně právě toto zjednodušení bylo nezbytným předpokladem pro její praktickou operacionalizaci při terénním šetření, umožňujícím zkoumat její dílčí i širší souvislosti.

**Třetí kapitola** metodicky shrnuje procesy související s přípravou a realizací šetření v obcích. Zdůvodňuje zvolený přístup k výběru a struktuře zkoumaného souboru obcí a jeho lokalizaci do území vybraných krajů pro realizaci šetření a přináší správnou charakteristiku těchto území z hlediska situace tam se nacházejících malých obcí.

**Kapitola čtvrtá** obsahuje shrnutí výsledků šetření realizovaných ve spolupráci se starosty ve 203 obcích na území třech vybraných krajů. Podrobně jsou výsledky prezentovány v **Příloze 10**, a to formou přehledu všech odpovědí získaných při průzkumech na otázky ve standardizovaném dotazníku. Ve zde představované kapitole je obsaženo shrnutí základních výsledků realizovaného šetření strukturovaně za jednotlivé tématické okruhy šetřených kompetencí, zahrnující přehled zjištěných poznatků a nalezených problémů. Ke každému okruhu jsou návazně uvedeny hlavní návrhy možného řešení identifikovaných problémů. Komentáře k výsledkům obsahují i důležité názory, podněty a doporučení starostů zkoumaných obcí, využitelné pro náměty na zlepšení zkoumané situace. Uspořádání kapitoly respektuje strukturu užitého dotazníku tak, aby bylo možno jednoduchým způsobem dohledat v **Příloze 10** podrobné výsledky.

Konečně závěrečná **pátá kapitola** shrnuje a zobecňuje některé důležité vybrané poznatky k hlavnímu záměru projektu – tj. k nalezení kompetencí, které zatěžují výkon veřejné správy v malých obcích (do 1 000 obyvatel), identifikované při realizaci projektu. Dílčí výsledky jednotlivých částí projektu jsou prezentovány v předchozích kapitolách (jak bylo výše uvedeno), včetně předložení řady návrhů možných řešení poznaných relevantních problémů. V závěrečné páté kapitole jsou shrnuty podstatné závěry projektu a návrhy řešení, které předpokládají realizaci změn v právním řádu, které by mohly vést k celkovému zlepšení činnosti veřejné správy. Jsou zde prezentovány i náměty na jiné oblasti řešení identifikovaných problémů, které nebudou tak náročné jako ty v oblasti legislativní a které by bylo možno začít uskutečňovat neprodleně, bez výraznějších omezení.

Předpokládá se, že poznatky, podněty i připomínky, získané průzkumem, týkající se účelných změn právního řádu budou moci být dále rozpracovány v souladu s výše uvedeným usnesením vlády České republiky.

Nedílnou součástí závěrečné zprávy za projekt jsou její **přílohy** (Příloha 1 – 13, blíže viz obsah).



# 1. PROSTŘEDÍ MALÝCH OBCÍ Z HLEDISKA JEJICH KOMPETENCÍ

*„Nezákladnější úroveň samosprávy je ta v podobě venkovských obcí, které tvoří 80 % všech obcí v České republice. Tyto obce mají zpravidla méně než tisíc obyvatel, a přitom rozsah úkolů na ně kladených je stejný jako u největších měst. Nemají ovšem potřebné podpůrné administrativní zázemí a obtížně se s tou situací vyrovnávají.“<sup>4</sup>*

## 1.1 TEORETICKÁ VÝCHODISKA ZKOUMÁNÍ MALÝCH OBCÍ

Úvodem je nejprve nutné zmínit skutečnost, že chápání **velikostní kategorie „malých“ obcí** může být značně odlišné, a to nejen mezi laickou veřejností, ale dokonce i v rámci odborné literatury.

Zatímco například M. Hampl a J. Müller (1998) při hodnocení malých obcí uvádějí obce do 1 999 obyvatel, tak P. Maříková (2005) za „malou“ obec považuje obec, jenž má méně než 500 obyvatel a obec, která má méně než 2 000 obyvatel označuje termínem „venkovská“ obec. V rámci řešeného projektu *„Identifikace kompetencí zatěžujících výkon územní veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím“* byly za malé obce (a to v souladu s rozhodnutím zadavatele zakázky) považovány všechny obce do 1 000 obyvatel. Protože takto vymezená skupina malých obcí, jejíž vymezení nepřímo vyplývá ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) je poměrně značně široká (malé obce tvoří téměř 80% podíl z celkového počtu obcí v ČR) a i z hlediska výkonu veřejné správy vnitřně dosti heterogenní<sup>5</sup>, byla celá zkoumaná skupina malých obcí pro potřeby projektu dále rozčleněna do tří podrobnějších velikostních kategorií:

- 1) obce do 199 obyvatel,
- 2) obce 200 – 499 obyvatel,
- 3) obce 500 – 999 obyvatel.

V odborné literatuře existuje řada studií (např. Swianiewicz 2002; či Illner 2006), které se zabývají detailním rozбором argumentů, jenž hovoří ve prospěch či v neprospěch existence malých obcí. Celá otázka samozřejmě souvisí s tím, zda je vůbec nutné problematiku malých obcí nějakým způsobem řešit a pokud ano, tak jaké řešení je možno považovat za nejvhodnější (administrativní integraci nebo z hlediska malých obcí jiná „citlivější“ řešení – například funkční integraci prostřednictvím meziobecní spolupráce). Lze konstatovat, že **výsledky všech dosavadních vědeckých zkoumání v této oblasti nejsou vůbec jednoznačné, neboť proti argumentům, které hovoří ve prospěch administrativní integrace a velkých obcí, lze téměř vždy postavit protiargumenty, jenž budou poukazovat na určité nepopíratelné výhody malých obcí či zase naopak.**

Podle *Analýzy možností využití subobecní samosprávy pro zvýšení demokratičnosti samosprávy a pro podporu sdružování v samosprávě* (2005) lze uvést řadu argumentů proti i pro slučování obcí. Proti slučování hovoří i argument, podle něhož mohou být zápory rozdrobenosti obcí vyvažovány větší politickou odpovědností. Na rozdíl od větších měst zde není taková anonymita zastupitelů a výkon veřejných funkcí tak podléhá velmi konkrétní,

---

<sup>4</sup> Josef Postránecký během mezinárodní konference Demokracie a právní stát 10. června 2004.

<sup>5</sup> Lze totiž předpokládat, že např. neuvolněný starosta v malé obci se 100 obyvateli bude nucen řešit přece jen do jisté míry odlišnější situace a problémy, než jeho kolega – uvolněný starosta z obce o 800 obyvatelích, ve které se navíc nachází sídlo mateřského úřadu.

bezprostřední a nezprostředkované veřejné kontrole. Na úrovni venkovských občanských komunit je snadněji rozpoznatelné, co z řešené problematiky veřejné správy je problémem společným pro všechny občany a řešení tudíž představuje skutečně veřejný zájem a co naopak je zájmem soukromým či skupinovým. Na druhou stranu je však třeba zmínit, že zejména v nejmenších obcích lze jen obtížně uskutečňovat plnohodnotné volby a obměňovat složení obecního zastupitelstva, což může mít za následek řízení obce bez nových inovativních přístupů.

Podle M. Illnera (2006: 23) tak rozhodování o tom, zda ponechat rozdrobenou strukturu obcí, či dát přednost její konsolidaci, nelze oprávněně založit na předpokladu, že malé obce jako takové jsou ve srovnání s obcemi velkými všeobecně disfunkční a půjde tedy o rozhodování po výtce politické. Politický charakter tohoto rozhodování se naplno projevil i v období po roce 1989 na území České republiky. Zatímco na jedné straně v neprospěch malých obcí zaznívaly zejména argumenty ekonomického charakteru (např. Tesař 2001) nebo argumenty související s jejich nedostatečnou profesionalizací (např. Šperling 1997), tak na straně druhé nesouhlas s integrací či možným zmenšením rozsahu kompetencí malých obcí často pramenil z negativních zkušeností z předchozího totalitního období (viz Bačová 1997; Vavřík 1997).

Nepopularita, které se těší administrativní integrace mezi představiteli menších obcí, je všeobecně dobře známa a svědčí o ní rovněž výsledky některých dotazníkových šetření, která se uskutečnila s představiteli menších obcí. Například podle Majerové a kol. (2003) o možnosti, že by se jejich obec mohla sloučit ještě s další obcí, uvažovalo jen zanedbatelné procento starostů z celkového počtu oslovených venkovských<sup>6</sup> obcí – konkrétně jen 1,5 % (z 1 130 platných odpovědí). Majerová a kol. (2003) v závěru své studie dále konstatují, že mezi hlavní příčiny tohoto stavu patřilo nepochybně to, že samostatné působení obce v kontextu možností „rozhodovat sami o sobě“ je stále chápáno jako velmi významná skutečnost a případná ochota obětovat nezávislost obce tak musí být vždy na druhé straně vyvážena podstatnými výhodami.

Ve stávající situaci se zdá být zřejmé, že jakékoliv radikální reformní kroky zaměřené na malé obce by mohly vyvolat odpor u většiny představitelů těchto obcí, kterých by se tyto radikální reformy dotkly. Možná i z tohoto důvodu se exekutivní orgány ČR rozhodly inspirovat příkladem Francie a upřednostňovat méně radikální formy řešení (jedná se zejména o podporu funkční integrace prostřednictvím rozvoje meziobecní spolupráce), které neohrožují samosprávnou identitu obcí. Přirozeně i toto rozhodnutí lze nahlížet z různých hledisek a opět zde zejména záleží na politickém postoji k problematice malých obcí či dokonce k otázce reform obecně – na jedné straně je totiž možné hodnotit volbu funkční integrace na úkor její strukturní varianty jako snahu vyhnout se nepopulárním reformám a ztrátě popularity mezi voličstvem (s ohledem na těsné výsledky všech posledních parlamentních voleb lze považovat takovou snahu i za pochopitelnou), avšak na straně druhé lze stejný přístup považovat i za citlivý respekt k názorům „zdola“ a snaze vyhnout se oktrojování jednoduchých řešení „shora“ (tak jako v uplynulém totalitním období). Navíc jistou zdrženlivost v doporučeních k problematice malých obcí projevují i některé významné mezinárodní instituce – například M. Widemannová (2002) v této souvislosti zmiňuje závěry a doporučení Rady Evropy z roku 2001, která jsou velmi opatrná a nehovoří již o způsobech obvyklých v 60. a 70. letech 20. století, kdy dominovaly integrační reformy.

---

<sup>6</sup> Venkovské obce byly v rámci tohoto výzkumu definovány jako obce do 2 000 obyvatel. Dotazník byl rozeslán celkem na 2 000 adres obecních úřadů těchto venkovských obcí v rámci celé ČR.

Ovšem statistické údaje ukazují, že **v rámci evropského prostoru patří Česká republika spolu s Francií k zemím s nejvyšším zastoupením malých obcí** (bližší viz *Příloha 1*). Obě tyto země tak představují z hlediska výskytu malých obcí jakousi evropskou anomálii a lze si klást otázku, zda bude tato anomálie i v budoucnu udržitelná, zvláště pokud bude v rámci EU slílit tlak na často zmiňovanou europeizaci správního prostoru. Navíc ačkoliv se exekutiva ČR při řešení problematiky malých obcí zatím rozhodla upřednostnit relativně citlivější přístupy, tak i tyto postupy bývají u části veřejnosti vnímány negativně – dokonce i jako možný předstupeň administrativní integrace obcí.

Výše uvedený rozbor teoretických východisek je přirozeně neúplný a heslovitý, a proto ho je nutné chápat pouze jako vstupní uvedení do teoretického rámce studované problematiky. Ostatně cílem této kapitoly není a ani nemůže být detailní rozbor všech teoretických konceptů, jež souvisejí s problematikou malých obcí, nýbrž cílem této kapitoly je podat základní geografickou analýzu studovaného problému z hlediska potřeb řešeného projektu. Tato analýza se v následující části textu nejprve zaměří na charakteristiku vývoje sídelní a územně správní struktury na území ČR, což umožní ukotvit zkoumanou problematiku malých obcí do širšího historického kontextu. Poté následuje hodnocení regionální variability výskytu malých obcí a jejich kategorií.

## 1.2 VÝVOJ SÍDELNÍ A ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ STRUKTURY NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY SE ZAMĚŘENÍM NA SLUČOVÁNÍ A ROZLUČOVÁNÍ OBCÍ

Současná sídelní struktura České republiky se vyznačuje poměrně značnou roztržitostí, která se odráží i prostřednictvím existence velkého počtu relativně malých obcí. K 1. 1. 2006 (tab. 1) existovalo na území ČR celkem 4 932 obcí s počtem obyvatel menším než 1 000 (78,9 % z celkového počtu všech obcí) a k tomuto datu žilo v malých obcích 910 087 obyvatel (pouze 17,2 % obyvatelstva ČR).

Ovšem význam malých obcí nelze čistě omezit na pouhé populační hledisko, ale je třeba brát v potaz též významný faktor územní velikosti, jenž v praxi znamená, že obce menší než 1 000 obyvatel fakticky „spravují“ více než polovinu rozlohy státu (57,0 % z celkové rozlohy ČR). M. Hampl a J. Müller (1998: 5) konstatují, že se pochopitelně jedná o oblasti s nízkou intenzitou osídlení a ekonomického využití, avšak současně jde o oblasti představující v řadě ohledů základní přírodní potenciál státu, přičemž potřebu zajištění kvalitní správy tohoto potenciálu oba autoři označují za oprávněnou.

**Tab. 1: Velikostní struktura obcí ČR, jejich populační a územní velikost k 1.1.2006**

Velikostní kategorie obcí (dle počtu obyvatel)	Počet obcí			Počet obyvatel			Rozloha		
	Celkem	Podíl z celku (%)	Kumu- lativní podíl (%)	Celkem	Podíl z celku (%)	Kumu- lativní podíl (%)	Celkem (km <sup>2</sup> )	Podíl z celku (%)	Kumu- lativní podíl (%)
Do 199	1 614	25,8	25,8	197 865	1,9	1,9	9 598,04	12,2	12,2
200 - 499	2 016	32,3	58,1	655 165	6,4	8,3	18 195,86	23,1	35,2
500 - 999	1 302	20,8	78,9	910 087	8,9	17,2	17 174,39	21,8	57,0
1 000 a více	1316	21,1	100,0	8 487 962	82,8	100,0	33 898,80	43,0	100,0
<b>Celkem</b>	<b>6 248</b>	<b>100,0</b>		<b>10 251 079</b>	<b>100,0</b>		<b>78 867,09</b>	<b>100,0</b>	

Pramen: Malý lexikon obcí ČR 2006, ČSÚ 2006

Pohled na dlouhodobější vývoj počtu malých obcí na území České republiky (blíže viz **Příloha 2**) nadto ukazuje, že v minulosti bylo zastoupení zkoumané skupiny malých obcí ještě poněkud vyšší. V období předválečného Československa (1918 – 1938) existovalo na území dnešní ČR více než 11 000 obcí, přičemž přes 83 % z nich bylo do 1 000 obyvatel. Podobná byla situace i v období krátce po 2. světové válce – v roce 1950 zde bylo celkem 11 459 obcí, a z toho dokonce 88,9 % obcí mělo méně než 1 000 obyvatel. Poté se počet obcí až do roku 1989 trvale snižoval, a to zejména v důsledku státem organizovaného administrativního slučování obcí.

Na počátku posttotalitní periody – k 1. 1. 1990 – existovalo na území ČR „pouhých“ 4 100 obcí. Po tomto datu však nastal bouřlivý dezintegrační proces, který mohl být na jedné straně důsledkem politické aktivizace lokálních komunit a na straně druhé i přirozenou reakcí na předchozí centrálně organizovanou integraci obcí v totalitním režimu (Hampl a Müller 1998). Podle R. Perlína (1997: 318) mohl být dalším důvodem pro vznik (respektive obnovu) celé řady obcí v tomto období rovněž přehnaný optimismus místních představitelů o možnostech uplatnění samostatné komunální politiky a o vyšším podílu státních dotací pro samostatné obce.

Dezintegrační proces probíhal neintenzivněji na počátku 90. let 20. století a v dalším období jeho intenzita zřetelně slábla, což lze snadno dokumentovat i za pomoci údajů o počtu osamostatněných obcí v jednotlivých letech: v prvním roce nového demokratického režimu (1. 1. 1990 – 1. 1. 1991) vzniklo 1 668 obcí, v roce následujícím (1. 1. 1991 – 1. 1. 1992) došlo k vytvoření 329 obcí a mezi 1. 1. 1992 a 1. 1. 1993 přibylo již „jen“ dalších 99 obcí. V následujícím období probíhal proces osamostatňování obcí již podstatně pomaleji, až se v roce 2001 pod vlivem přísnějších podmínek, které pro vznik nových obcí stanovil nový zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.), prakticky zastavil<sup>7</sup>. Kdyby první zákon o obecním zřízení (zákon č. 367/1990 Sb.) měl stejné omezení pro vznik nových obcí jako zákon schválený o deset let později (zákon č. 128/2000 Sb.), který vymezil vznik nové obce stanovením minimálního počtu obyvatel oddělené i původní obce na jeden tisíc, téměř žádná nová obec by po roce 1989 nevznikla (Vajdová a Čermák 2006: 37)<sup>8</sup>. První posttotalitní zákon o obecním zřízení (č. 367/1990 Sb.) však žádné významnější omezující podmínky nestanovil, a i z tohoto důvodu k 1. 1. 2006 existovalo na území ČR celkem 6 248 obcí, což bylo o 2 148 obcí více než k 1. 1. 1990.

### 1.3 MALÉ OBCE NA ÚZEMÍ KRAJŮ ČR

Mezi jednotlivými kraji na území České republiky se projevují poměrně významné difference ve výskytu zkoumané skupiny malých obcí (blíže **Příloha 3**). Mezi kraje s nejvyšším relativním zastoupením malých obcí náleží kraj Vysočina (90,6 % podíl malých obcí) a Jihočeský kraj (84,4 %). Naopak mezi kraje s nejnižším podílem malých obcí náleží kraje Moravskoslezský (51,5 %) a Zlínský (67,1 %).

---

<sup>7</sup> Existují samozřejmě výjimky – například oddělení obce Ladná od Břeclavi či osamostatnění Držovic od Prostějova k 1. 1. 2007 (viz [http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/ladna\\_drzovice.html](http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/ladna_drzovice.html)).

<sup>8</sup> Z. Vajdová a D. Čermák (2006: 27-37) zpracovali databázi obcí, které se osamostatnily v období 1990 – 2001. Podle této databáze se celkem jednalo o 2 199 nových obcí, z nichž v 1 152 případech (52,4 %) šlo o obce s méně než 200 obyvateli, v 783 případech (35,6 %) se jednalo o obce v kategorii 200-499 obyvatel a ve 187 případech (8,5 %) pak o obce z kategorie 500-999 obyvatel. 96,5% podíl z celkového počtu nově vytvořených obcí tak tvořily malé obce v pojetí tohoto projektu!

Tato variabilita ve výskytu malých obcí mezi jednotlivými kraji je podmíněna nejen komplexem geografických faktorů (např. fyzikogeografické poměry, intenzita osídlení), ale v některých případech se projevuje i vliv významných historických událostí – například v případě Karlovarského kraje lze relativně nižší výskyt malých obcí (67,4 %) vysvětlit tím, že převážná většina území tohoto kraje náležela po 2. světové válce k znovu osidlovanému území. V této souvislosti je možné souhlasit s M. Hamplem a J. Müllerem (1998: 7), že z hlediska makrodiferenciace státního prostoru je nejvýznamnějším protikladem rozdrobená struktura obcí jižní poloviny Čech a jihozápadní Moravy na jedné straně a koncentrovaná struktura východní poloviny Moravy a Slezska na straně druhé. Tento základní rozdíl ve výskytu malých obcí na území ČR je dobře patrný i z v příloze uvedené mapy (*Příloha 4*).

Z hlediska hlavního cíle projektu je samozřejmě podstatné nejen výše uvedené členění skupiny malých obcí podle velikostních kategorií, ale zejména je nutné věnovat pozornost členění malých obcí z hlediska jejich působností. Nejčastější typ působností, který vykonávají některé malé obce nad rámec svých základních působností, je působnost matričních a stavebních úřadů (tab. 2). Výkon působnosti pověřeného obecního úřadu se u skupiny malých obcí v rámci ČR vyskytuje pouze výjimečně a to pouze ve dvou případech (jde o obec Křivoklát ve Středočeském kraji a obec Vranov nad Dyjí v Jihomoravském kraji).

**Tab. 2: Matriční a stavební úřady v malých obcích na území krajů ČR**

Kraj	Počet matričních úřadů				Počet stavebních úřadů			
	dle velikostních kategorií <sup>1</sup>			v malých obcích celkem	dle velikostních kategorií <sup>1</sup>			v malých obcích celkem
	0-199	200-499	500-999		0-199	200-499	500-999	
Hlavní město Praha	0	0	0	0	0	0	0	0
Středočeský	0	9	50	59	0	0	8	8
Jihočeský	1	4	20	25	0	0	0	0
Plzeňský	0	6	13	19	0	0	0	0
Karlovarský	0	2	4	6	0	0	1	1
Ústecký	0	3	9	12	0	0	0	0
Liberecký	1	0	5	6	0	0	1	1
Královéhradecký	0	1	9	10	0	0	4	4
Pardubický	0	1	4	5	0	0	3	3
Vysočina	0	4	30	34	0	0	1	1
Jihomoravský	1	5	30	36	0	0	3	3
Olomoucký	0	4	13	17	0	0	2	2
Zlínský	0	2	16	18	0	0	0	0
Moravskoslezský	0	0	8	8	0	0	1	1
<b>Celkem</b>	<b>3</b>	<b>41</b>	<b>211</b>	<b>255</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>24</b>

Pramen: Vlastní zpracování dat poskytnutých Ministerstvem vnitra

Poznámka: <sup>1</sup> – velikostní kategorie obcí byly stanoveny dle počtu obyvatel k 1.1.2006

V praxi samozřejmě dochází u malých obcí k různým „kombinacím“ výše uvedených přenesených působností – většinou dochází k jistému druhu jejich kumulace, kdy např. platí, že obec s působností stavebního úřadu má obvykle v kompetenci i výkon působnosti matričního úřadu, avšak na druhé straně se vyskytují i malé obce, u kterých lze zaznamenat „pouze“ výkon působnosti stavebního úřadu. Nastavení celého systému výkonu přenesených působností tak trpí značnou mírou roztržičnosti, která se mimo jiné projevuje i prostřednictvím poměrně široké variability typů malých obcí podle tohoto kritéria.

## 2. PRÁVNÍ KATEGORIZACE KOMPETENCÍ OBCÍ

### 2.1. ZÁKLADNÍ RYSY AKTUÁLNÍHO ČESKÉHO OBEČNÍHO ZŘÍZENÍ

Současné **postavení obcí** v České republice je – v souladu s jeho ústavními základy<sup>9</sup> – charakterizováno tak, že obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů<sup>10</sup>; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.<sup>11</sup>

Každá část území České republiky je součástí **území** některé **obce** (nestanoví-li zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, jinak). Obec má jedno nebo více katastrálních území. Zákon o obcích pak výslovně normativně upravuje proces sloučení obcí, připojení obce k jiné obci a proces vzniku nové obce oddělením části obce. 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.

Dále nutno zdůraznit, že určujícím východiskem českého obecního zřízení je tzv. **smíšený systém**, kdy obce jako jednotky místní samosprávy vykonávají vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (určitý díl místní státní správy).<sup>12</sup>

**Samostatnou působností** je působnost samosprávná, zakotvená v právu na samosprávu (a v ústavním ustanovení, podle kterého je obec samostatně spravována

---

<sup>9</sup> Zásadní právní východisko českého obecního zřízení jako právního předpisu zákonné úrovně nepochybně představuje ústavní pořádek České republiky. Nelze si přitom nepovšimnout, že obecní (místní) samospráva má své místo již v základních ustanoveních Ústavy České republiky (jakož i v preambuli Listiny základních práv a svobod). Čl. 8 Ústavy ČR výslovně uvádí, že *zaručuje se samospráva územních samosprávných celků*. Územní samosprávu nutno přitom bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, tudíž je tato chráněna i ustanovením čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky (*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná*.) a zákazem zneužití výkladu zakotveným v čl. 9 odst. 3 Ústavy České republiky (*Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu*). Opomenuta nesmí v těchto souvislostech ovšem zůstat ani Evropská charta místní samosprávy. (Český překlad Evropské charty místní samosprávy byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999 Sb. Do anglického znění lze nahlédnout na Ministerstvu zahraničních věcí a Ministerstvu vnitra, nebo je k dispozici na internetové adrese <http://conventions.coe.int/treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=122>. Dále viz též např. *Mrkývka, P.*: Evropský základ územní samosprávy. Časopis pro právní věci a praxi, 1999, č. 3, s. 277 – 281; ze zahraniční literatury pak viz např. *Akkermans, P.*: The European Charter of Local Self-Government, in The Territorial Distribution of Power in Europe I. Publications of the Institute of Federalism Fribourg. Fribourg : Institute of Federalism, 1990, s. 271 – 299.)

<sup>10</sup> Zvláštní postavení pak přiznává zákon o obcích statutárním městům (území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy) a zcela speciální úprava byla vytvořena pro Prahu (zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze).

<sup>11</sup> K postavení obcí jako jednotek územní samosprávy viz z poslední doby např. *Grospič, J. – Louda, T. – Vostrá, L. (eds.)*: Územní samospráva v České republice a Evropě. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007. 423 s.

<sup>12</sup> Nezanedbatelný význam – přinejmenším při interpretaci pozitivně-právní úpravy – má v této souvislosti tzv. **obecná zákonná preference samostatné působnosti** (aktuálně obsažená i.a. v ustanovení § 8 zákona o obcích: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost*).

zastupitelstvem).<sup>13</sup> Právě do této samostatné (samosprávné) působnosti smí stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Aktuální česká zákonná úprava (§ 35 obecního zřízení) obecně vymezuje samostatnou působnost takto:

*(1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.*

*(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

*(3) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí*

*a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,*

*b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.*

Rozsah samostatné působnosti obce je zároveň rozsah, v jakém lze konat místní referendum jako jediný projev přímé demokracie, jehož obecnou zákonnou úpravu dosud zná český právní řád.<sup>14</sup>

Mezi nedílné součásti samostatné působnosti obce jako samosprávné veřejnoprávní korporace dále patří i právo mít majetek a hospodařit s ním (z čehož ovšem na straně druhé logicky vyplývá, že stát neručí za hospodaření a závazky obce, ovšem pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně). Nutno dodat, že ačkoliv se v této oblasti pohybuje obec především ve sféře práva soukromého, zakotvuje zde již zákon o obcích (obecní zřízení) i některá veřejnoprávní omezení (např. zákaz, až na výjimky stanovené v zákoně, ručit za závazky fyzických osob a právnických osob) a povinnosti (např. zveřejnit záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky). S ekonomickou autonomií obecní (místní) samosprávy ovšem souvisí i povinnost všech obcí zajistit přezkoumání hospodaření obce vždy za uplynulý kalendářní rok.<sup>15</sup> Jinak sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se dále řídí

---

<sup>13</sup> Ohledně bližšího rozboru vymezení samostatné působnosti obcí, včetně historického pohledu, odkazujeme např. na studii *Vedral, J.: Historie a současnost veřejné správy. K vymezení samostatné působnosti obcí. Veřejná správa, 2000, č. 6, s. 26 – 29.* Její autor tam mj. uvádí, že tradice dělení působnosti obcí na samostatnou a přenesenou má své počátky v našich zemích již od prvního obecního zřízení z roku 1849, přičemž zdůrazňuje, že diskuse podobné těm, které v současné době stále probíhají a týkají se interpretace samostatné působnosti obce, probíhaly prakticky po celé období platnosti obecního zřízení. K tomu lze ostatně odkázat i na náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 38/97, ze dne 24. listopadu 1998 (náleží byl vyhlášen pod č. 293/1998 Sb.), in *Ústavní soud: Sbírka náleží a usnesení – svazek 12.* Praha : C. H. Beck, 1999, s. 331 – 347 (č. 144 Sb. nález. a usn. – sv. 12.)

<sup>14</sup> Viz ustanovení zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zák. č. 234/2006 Sb.

<sup>15</sup> Viz ustanovení zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění zák. č. 413/2005 Sb., zák. č. 138/2006 Sb.

zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Konečně zde ještě připomeňme, že obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat.<sup>16</sup>

Oproti uvedenému, **přenesená působnost** obcí je svou podstatou dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím zákony na základě ustanovení čl. 105 Ústavy České republiky (*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*), jde tedy o nepřímou místní státní správu. Obec tudíž vystupuje při výkonu přenesené působnosti obdobně jako čistě výkonné orgány státu (klasické orgány státní správy), její činnost má standardně podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. V přenesené působnosti tak obec podle platných zákonů vlastně pomáhá státu ve výkonu jeho působnosti a pravomoci, přičemž v míře stanovené zákony (viz dále) se musí řídit nejen právními předpisy, ale též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.

Je přitom zvláště důležité zdůraznit aktuální rozlišení **tří stupňů přenesené působnosti** obsažené dnes mj. v ustanovení § 61 odst. 1 obecního zřízení:

*Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem, b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem, c) v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.*

Jako **pověřený obecní úřad** je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a), vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem stanovuje v příloze č. 1 zákon č. 314/2002 Sb. Jako **obecní úřad obce s rozšířenou působností** je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností určuje zmíněný zákon č. 314/2002 Sb. v příloze č. 2.

Nadto zákon umožňuje obcím (snad poněkud paradoxně) právě v oblasti přenesené působnosti uzavírat mezi sebou **veřejnoprávní smlouvy**, podle nichž pak budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), a současně obsahuje obranné mechanismy pro případ, že obce neplní své povinnosti při výkonu přenesené působnosti.

*Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí*

*a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy,*

*b) v ostatních případech též*

*1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny*

---

<sup>16</sup> Spolupráce mezi obcemi se uskutečňuje zejména na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, nebo zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi. Obce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů. Na spolupráci mezi obcemi nelze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení.



*zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;*

*2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.*

Metodickou a odbornou pomoc ve věcech přenesené působnosti vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.

Konečně pokud jde o **organizační stránku českého obecního zřízení**, zdůrazněme předně, že (jak již plyne z Ústavy České republiky) obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce, jež je složeno z členů zastupitelstva obce (zákon o obcích upravuje též práva a povinnosti členů zastupitelstva obce) a jako vrcholný orgán obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Jako své iniciativní a kontrolní orgány může zřídit výbory (vždy zřizuje finanční výbor a kontrolní výbor).

Dalšími orgány obce (jejichž existence ovšem již, na rozdíl od zastupitelstva, nemá ústavní základ) jsou:

- rada obce (je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce, tvoří ji starosta, místostarosta či místostarostové a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce; rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů – v takových případech vykonává její pravomoc až na výjimky starosta; jako své iniciativní a poradní orgány může zřídit komise),
- starosta (volený do funkce zastupitelstvem obce z řad jeho členů, zastupuje obec navenek a za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu obce; zastupitelstvo obce může zvolit i více místostarostů a svěřit jim zabezpečování konkrétních úkolů),
- obecní úřad (který tvoří starosta, místostarosta či místostarostové, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu; rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení; obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti, v oblasti přenesené působnosti obce vykonává obecní úřad státní správu s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce) a
- zvláštní orgány obce.

Orgánem obce je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti. Konečně jako orgán obce mohou obce zřizovat též obecní policii, jejíž zřízení a činnost upravuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

## **2.2. KATEGORIZACE ZÁKLADNÍCH KOMPETENCÍ OBCÍ**

Vycházejí z dosud (nejen v této kapitole) uvedeného konstatujeme, že právní úpravu problematiky kompetencí obcí lze rozdělit do několika kategorií z hlediska obecnosti, zařazení do přenesené nebo samostatné působnosti, věcné/tématické oblasti (např. doprava, sociální zabezpečení apod.) či právního charakteru regulace (práva, povinnosti).

Nepochybně základním kategorizačním kritériem se samozřejmě jeví odlišení samostatné a přenesené působnosti obcí. Samostatná působnost (samospráva), a to je důležité zdůraznit i v relaci k předmětu projektu, přitom (na rozdíl od působnosti přenesené, tedy dekoncentrované státní správy) nezahrnuje jen pouhý aspekt výkonný: imanentním aspektem

samosprávné moci je totiž současně její prvotní mocenská pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách (pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů). Bez tohoto aspektu by samospráva nikdy nemohla plnit takovou úlohu, jaká odpovídá jejímu postavení v moderním státě; ztratila by totiž jednu ze svých základních odlišností od správy státní (vykonávané především organizačními složkami státu). Bez možnosti svobodně a autonomně rozhodovat ve svých věcech ztratila by obec do značné míry v oblasti samosprávy svůj veřejnomocenský charakter, přestala by být nositelem veřejné moci a stala se pouhým jejím vykonavatelem.

Pokud jde o shora konstatovaný smíšený systém místní veřejné správy, konstatujeme ovšem nicméně již nyní, že složitost stávajícího systému organizace územní veřejné správy nezanedbatelně zvyšuje i společná úprava jednotlivých oblastí v samostatné i přenesené působnosti či dokonce prolínání a překrývání samostatné a přenesené působnosti<sup>17</sup>.

Přesto, **kombinací uvedených kritérií byly řešitelským týmem** (vycházejí též ze Souhrnné analýzy působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků) **vymezeny následující kategorie obecních kompetencí, které se posléze staly východiskem dotazníkového šetření a konečně i formulace závěrů tohoto projektu.**

*Poznámka: Ne všechny kategorie obecních kompetencí byly – po realizaci předvýzkumů a diskuzi řešitelů se zástupci Ministerstva vnitra – zařazeny do finální verze dotazníku. Důvodem takového postupu byla především jednak nutnost racionalizace okruhu otázek („stravitelnost dotazníku“) a jednak charakter dané činnosti vzhledem k cílům projektu (v případě některých kompetencí byl přijat závěr, že jejich dotazníkové vyhodnocování nemá ve vztahu k cílům tohoto projektu důležitý význam). Zdůvodnění nezařazení určitých kategorií je uvedeno v dalším textu této kapitoly.*

Dodáváme ještě, že pro úplnost šetření a specifický charakter pravomoci byla zvláštní pozornost věnována též právotvorné pravomoci obcí.<sup>18</sup>

## A. Oprávnění v samostatné působnosti

### A.1. Místní poplatky (místní daň) a účast na správě poplatků a daní

V oblasti poplatkové (daňové) obce především mohou, v rámci zákonem daných limitů, stanovit místní poplatky, které budou vybírat, a v zákonných mezích též jejich výši a dále pak též vstupovat do procesů správy dalších poplatků.

Popis	Zákonná úprava
Oprávnění obce „vybírat“ obecně závaznou vyhláškou obce stanovené místní poplatky <sup>19</sup>	Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (§1)

<sup>17</sup> Příkladem může být situace, kdy obec pořizuje územně plánovací dokumentaci v přenesené působnosti, nicméně zadání či přijetí této dokumentace orgány obce je činností v působnosti samostatné (viz § 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>18</sup> K efektivnímu výkonu úloh místních samosprávných celků je nepochybně nevyhnutné přiznat obcím i oprávnění vydávat právní předpisy. Již Ústava ČR tak činí ve dvou svých ustanoveních: ústavním základem právotvorby obcí v oblasti samosprávy (samostatná působnost) je ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR (podle něhož *zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*), v oblasti přenesené státní správy (přenesená působnost) je to pak ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož *orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*.

<sup>19</sup> *Obce mohou vybírat tyto místní poplatky: a) poplatek ze psů, b) poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, c) poplatek za užívání veřejného prostranství, d) poplatek ze vstupného, e) poplatek z ubytovací kapacity, f) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, g) poplatek za provozovaný*

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Zavedení poplatků obecně závaznou vyhláškou, ve které obec upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.	Zákon č. 565/90 Sb., o místních poplatcích (§ 14)
Úprava koeficientů daně z nemovitostí, částečné či úplné osvobození od daně	Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí (§ 6, § 11, § 17)
Oprávnění vybírat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy; vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad podle § 17a ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů	Zákon č. 85/2001 Sb., o odpadech (§ 17 odst.5)
Výběr „poplatků“ ze sankcí a za služby	Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích
Vydávání obecně závazných vyhlášek o cenách stavebních pozemků, cenové mapy	Zákon 151/1997 Sb., o oceňování majetku (§ 10)

## **A.2. Zřizování zařízení či orgánů**

Obec může v rámci samostatné působnosti zřizovat řadu zařízení, organizací či orgánů, které obvykle zajišťují jednotlivé veřejné služby na místní úrovni.

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Možnost zřizovat obecní policii, bližší úprava jejího fungování	Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
Oprávnění zřizovat obecní knihovnu	Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb
Vytváření podmínek pro sport, zabezpečování rozvoje sportu; zajišťování výstavby, rekonstrukce, udržování a provozování svých sportovních zařízení a poskytování jich pro sportovní činnost občanů	Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (§ 6)
Zřizování škol a školských zařízení jako školských právnických osob nebo příspěvkových organizací obcí nebo svazkem obcí	Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
Zřizování jednotek sborů dobrovolných hasičů	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
Možnost zřizovat zdravotnická zařízení	Zákon č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu
Možnost zřizovat ústavní zdravotnická zařízení	Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních
Možnost zřizovat sociální zařízení	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
Provozování veřejného pohřebiště	Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřbení a o změně některých zákonů (§ 16)

výherní hrací přístroj, h) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, i) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

### A.3. Vyjádření obcí

Velkou skupinou kompetencí obcí je právo vyjadřovat se jako účastník řízení k řadě procesů a aktivit dotýkajících se území obce (nicméně je nikoliv nepodstatnou otázkou, zda i malá obec reálně ví o všech těchto možnostech a zda má k dispozici administrativní kapacity k dodržení všech procesních náležitostí tohoto vyjádření).

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Přijímání koncepcí či posuzovaných projektů k vyjádření	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
Obecní úřady uplatňují stanovisko k územně plánovací dokumentaci z hlediska dráhy speciální, tramvajové, trolejbusové a lanové, pokud není příslušné ministerstvo.	Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách (§ 56a)
Podávání vyjádření obce, na jejímž katastrálním území bude uskutečněna výstavba a umístěno strojní zařízení, k poskytnutí investiční pobídky na žádost ministerstva průmyslu a obchodu	Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách (§ 4 odst. 2)
Vydání stanoviska k návrhu na stanovení ochranných pásem či lázní na území obce	Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech

Vyjádření obcí jsou svým charakterem poměrně specifickou záležitostí obecně s nevelkou četností vzhledem k jejich vazbě na specifické podmínky. Do dotazníků tato oblast proto nebyla transformována.

### B. Povinnosti v samostatné působnosti

Vedle řady činností v samostatné působnosti spíše fakultativního charakteru zákon ukládá i některé samosprávné činnosti obligatorně.

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Povinnost vést obecní kroniku	Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí
Péče o vodovody a kanalizace	Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích
Povinnost zajistit požární ochranu včetně vydání požárního řádu obce, obec má rovněž povinnost zajistit „požární vodu“, ať už úpravou čerpacích míst na přírodních zdrojích, či hydrantovou sítí nebo zbudováním požární nádrže.	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně (§ 29)

Z uvedených povinností v samostatné působnosti byly do dotazníku začleněny otázky související s požární ochranou. Ostatní činnosti se nachází mimo hlavní rámec projektu.

### C. Povinnosti v přenesené působnosti

#### Úvodní poznámka k organizačním přesunům výkonu přenesené působnosti

Zatímco rozsah velké části činností v samostatné působnosti závisí na rozhodnutí obce a na místních podmínkách, v případě působnosti přenesené je rozsah jejího výkonu jasně určen. Proto v případě, že obec nemá dostatek kapacit k zajištění dané činnosti v přenesené působnosti, může dle § 63 odst. 1 zákona o obcích využít veřejnoprávní smlouvy k přesunu

jejího výkonu na jinou obec (*Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.*). Opačnou stránkou věci je fakt, že obec musí za výkon této delegované činnosti novému vykonavateli poskytnout odpovídající finanční náhradu, což je v případě, že na základní výkon přenesené působnosti je poskytován státní příspěvek (alespoň prozatím) paušálně pouze se zohledněním počtu obyvatel obce, spojeno s řadou problémů. Obec tak v případě zajištění výkonu státní správy formou uzavření veřejnoprávní smlouvy mnohdy jiné obci zaplatí i výrazně více, než za to sama od státu dostává. To potom ve skutečnosti může vést i k tomu, že obec svou ze státu přenesenou činnost nepředá, nicméně ji reálně ani sama nevykonává. Celkový přehled veřejnoprávních smluv za všechny kraje ČR je uveden v **Příloze 8**.

### **C.1. Přestupkové řízení**

Projednávání přestupků upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Jde o specifickou oblast s potenciálně velmi proměnlivou četností výskytu přestupkových řízení a současně vyžadující právně kvalifikované pracovníky. Z těchto důvodů je plnění této činnosti obcemi značně problematické a otevírá se zde prostor pro řešení výkonu např. pomocí veřejnoprávních smluv.

Obce projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. (Obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají přestupky ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány.) Obce mohou jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků.

### **C.2. Krizové řízení**

Krizové řízení představuje zajišťování připravenosti obce na mimořádné události a podíl orgánů obce na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva orgány obce.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Zapojení do integrovaného záchranného systému, řízení civilní ochrany	Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému
Příprava obce na krizové situace	Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon
Odpovědnost starosty určené obce, kterému byly zásoby pro humanitární pomoc poskytnuty, za přidělení zásob pro humanitární pomoc fyzickým osobám vážně postiženým krizovou situací. Oprávnění starosty určené obce v území za stavu nebezpečí uložit právnícké nebo podnikající fyzické osobě sídlící v obci potřebnou povinnost	Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy (§ 12 odst. 2, § 21 odst. 1)

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Spolupráce orgánů samosprávy s Hasičským záchranným sborem ČR při plnění jeho úkolů	Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky

Dle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému musí obecní úřad zajistit následující činnosti: organizování přípravy obce na mimořádné události; podíl na provádění záchranných a likvidačních prací s integrovaným záchranným systémem; zajišťování varování, evakuace a ukrytí osob před hrozícím nebezpečím, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak; hospodaření s materiálem civilní ochrany; poskytování HZS kraje podkladů a informací potřebných ke zpracování havarijního plánu kraje nebo vnějšího havarijního plánu; podíl na zajištění nouzového přežití obyvatel obce; vedení evidence a provádění kontroly staveb civilní ochrany nebo staveb dotčených požadavky civilní ochrany v obci; zařízení civilní ochrany k plnění uvedených úkolů a při jejich zřizování a plnění úkolů ochrany obyvatel povinnost postupovat podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a zvláštního právního předpisu.

Ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), vyplývá povinnost, aby orgány obce zajistily připravenost obce na řešení krizových situací, obecní úřad zejména organizuje přípravu obce na krizové situace, rozpracovává úkoly krizového plánu kraje, poskytuje hasičskému záchrannému sboru kraje podklady a informace potřebné ke zpracování krizového plánu kraje, podílí se na zajištění veřejného pořádku. Starosta obce odpovídá za připravenost obce k řešení krizových situací, za údržbu a provoz informačních a komunikačních prostředků a pomůcek krizového řízení určených Ministerstvem vnitra ČR.

### **C.3. Koncepční činnost**

Obec může či je povinna zpracovávat řadu (závazných) koncepčních dokumentů, které lze využít jako významný nástroj řízení obce v rovině regulační a rozvojové.

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Povinnost obce sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou obce povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace.	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (§5 odst. 6)
Obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24, vykonává přenesenou působnost podle odstavce 1 písm. a), d), g), h) a pořizuje územní studii; na základě veřejnoprávní smlouvy vykonává tuto působnost pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (§6 odst. 2)
Oprávnění obce pořídit územní energetickou koncepci v souladu se státní energetickou koncepcí v přenesené působnosti.	Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií (§ 4 odst. 3)
Zpracování povodňového plánu	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách

#### C.4. Sociální oblast

Obec hraje v oblasti sociální politiky významnou roli, je subjektem, který má nejbližší k osobám, kterých se aktivity v sociální oblasti týkají. Důležitá je znalost místního prostředí zástupci obce a schopnost posoudit či nalézt skutečně sociálně potřebné osoby.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Poskytování dávek, řešení sociálních situací	Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení
Vyhledávání sociálně potřebných	Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení (§ 14)
Spolupráce s ostatními subjekty v oblasti sociálního zabezpečení	Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení
Pokud vyplácí sociální dávku, rozhoduje o ustanovení zvláštního příjemce	Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení (§ 53)
Poskytování sociálních služeb, poradenství pro občany, zřizování sociálních zařízení	Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení
Pokud vyplácí sociální dávku, rozhoduje o ustanovení zvláštního příjemce dávky důchodového pojištění	Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (§ 10)
Obecní úřady jako orgány sociálně-právní ochrany zajišťují sociálně-právní ochranu	Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (§ 4 odst. 1 písm. c)
Spolupráce s úřadem práce	Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

#### C.5. Doprava

Dopravní dostupnost a obslužnost jsou základními předpoklady rozvoje obce. Jejich zajištění je v převažující části v kompetenci kraje, přičemž ovšem obec působí ve vztahu s krajem jako klíčový partner. V případě místních komunikací má pak obec poměrně velké pravomoci v oblasti regulace jejich využívání.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Ukládání a vybírání pokut silničním správním úřadem nebo obcí ve věcech porušení zákona o pozemních komunikacích na místních komunikacích, případně veřejně přístupných účelových komunikacích.	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (§ 42 a 43)
Obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí, je vlastníkem místních komunikací – z toho plyne povinnost údržby místních komunikací	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (§ 9 odst. 1)
Obecní úřad předkládá kraji návrhy na zabezpečení dostupnosti služeb ve veřejné linkové dopravě a informuje kraj o místních přepravních podmínkách a o veřejném zájmu na přepravních potřebách obyvatel obce.	Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (§ 19a odst. 4)
Zajištění ostatní dopravní obslužnosti	Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (§ 19 c)
Zajišťování ostatní dopravní obslužnosti obce, tj. dopravních potřeb územního obvodu obce nad rámec základní dopravní obslužnosti území kraje; uzavírání závazku veřejné služby s dopravcem na zajištění ostatní dopravní obslužnosti a hrazení	Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách (§ 39d)

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
prokazatelné ztráty vzniklé dopravci plněním závazku veřejné služby z rozpočtu obce	
Oprávnění v obecně závazné vyhlášce obce vydané v přenesené působnosti za účelem organizování dopravy vymezit místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy	Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (§ 39 odst. 6)
Úprava fungování taxislužby vyhláškou	Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě

Oblast dopravy nebyla do finální verze dotazníku samostatně zařazena vzhledem k základní gesci kraje v této oblasti. Shora uvedená údržba místních komunikací je pak (jako samostatná působnost obce) věcí zcela jednoznačnou. Úprava aktivit souvisejících s dopravou je obsažena v částech věnovaných vydávání obecně závazných vyhlášek a vydávání rozhodnutí/povolení.

### **C.6. Životní prostředí a ochrana přírody**

V oblasti péče o životní prostředí obce zabezpečují zejména odpadové hospodářství a související věci. Právními akty mohou působit na minimalizaci zátěže životního prostředí. Důležitá je (i v této oblasti) rovněž jejich informační činnost.

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Řešení odpadového hospodářství	Zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech
Stanovování obecně závaznou vyhláškou obce systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem	Zákon č. 85/2001 Sb., o odpadech (§ 17 odst.2)
Stanovení obecně závaznou vyhláškou obce systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce jako opatření pro předcházení vzniku odpadů,.	Zákon č. 85/2001 Sb., o odpadech (§ 10a odst.2)
Oprávnění obce stanovit obecně závaznou vyhláškou způsob sběru látek poškozujících nebo ohrožujících ozónovou vrstvu Země a výrobků obsahujících takové látky	Zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země (§ 5 odst. 7)
Oprávnění stanovit nařízením obce podmínky pro spalování rostlinných materiálů nebo jejich spalování zakázat, pokud zajistí jiný způsob pro jejich odstranění podle zvláštního právního předpisu	Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (§3 odst. 5)
Správa drobných vodních toků	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
Vyjádření, příkazy	Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích
Oznámení, předávání informací	Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči
Obce jsou orgánem státní správy ve věcech veterinární péče	Zákon č. 166/1999 Sb. o veterinární péči



### C.7. Volby, referenda

Místní volby jsou základním předpokladem existence místní samosprávy. Obec ovšem v současné době vedle voleb do svých zastupitelstev rovněž zajišťují volby do orgánů dalších veřejných subjektů. Mají také právo konat místní referenda.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Vedení seznamu voličů, zajištění průběhu voleb	Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů
Vedení seznamu voličů, zajištění průběhu voleb	Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
Vedení seznamu voličů, zajištění průběhu voleb	Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
Vedení seznamu voličů, zajištění průběhu voleb	Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
Rozhodování, organizace referenda	Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

### C.8. Poskytování informací

Obec musí poskytovat různým subjektům a orgánům informace o své činnosti a údaje o obci.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Poskytování orgány obcí orgánům kraje na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon jejich působnosti.	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (§ 15 odst. 2)
Poskytnutí veškerých informací, databází potřebných pro kontrolu činnosti obcí	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (§ 93)
Povinnost obcí poskytovat informace o svém hospodaření	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
Poskytování povinných informací	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
Povinnost na výzvu příslušného orgánu sdělit údaje potřebné k posouzení, zda osoba je neodůvodnitelnou zátěží sociálního systému	Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (§ 103)
Poskytování informací, obecních databází	Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě
Součinnost, poskytnutí informací	Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
Bezplatné ověřování správnosti údajů uvedených v písemné žádosti o výpis a totožnosti	Zákon č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů
Poskytování informací o životním prostředí	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
Zpracovávání informací a vytváření podmínek pro zpřístupňování informací; povinnost vést a aktualizovat elektronické databáze obsahující informace vztahující se k jejich působnosti a dále je zpřístupňovat	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (§ 10a)
Vydávání potvrzení a vyhotovování zpráv pro potřeby právnických a fyzických osob, stanoví-li to právní předpis	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 14 odst. 1)
Povinnost dotčených územních samosprávných celků poskytovat nezbytné informace zpracovateli vyhodnocení vlivů na životní prostředí	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 7)

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Oznámení, předávání informací	Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči

### **C.9. Další informační služby veřejnosti**

Obec musí občanům zajistit dostupnost veškeré legislativy a uchovávat dokumenty související s fungováním obce. Řada obcí zajišťuje pro občany i ověřování listin.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Zajišťování zpřístupnění Věstníku právních předpisů kraje každému na obecních úřadech v kraji	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (§ 8 odst. 7)
Povinnost umožnit v úředních hodinách nahlížení do Sbírky zákonů	Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (§ 13 odst. 2)
Uchovávání dokumentů, zajištění přístupu, spisová služba	Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě
Obecní úřad a újezdní úřad provádí vidimaci a legalizaci a vede evidenci vidimací a legalizací.	Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování

### **C.10. Vydávání stanovisek**

V přenesené působnosti obec může být požádána o vydání stanoviska. Řada oblastí je však specifická a není v možnostech obce odborně posoudit všechny problémy

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Vydávání stanoviska obecního úřadu podle místa sběru na žádost výrobce biopotravin, že sběr bylin a plodů v oblasti nenarušuje druhovou rozmanitost	Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství (§ 19 odst. 9 písm. c)

Vydávání stanovisek je oblastí spíše latentní, a proto nebylo do dotazníku zařazeno.

### **C.11. Vydávání „povolení“**

Obce v rámci výkonu odborné činnosti státní správy vydávají rozhodnutí o povolení řady činností v obci.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Povolování kácení stromů a další	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
Povolování vystoupení a svodu zvířat, regulace toulavých zvířat	Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání
Povolování loterií a související věci	Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
Konání shromáždění a veřejných akcí	Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

### **C.12. Poskytování součinnosti**

Obec musí v zákonem stanovených případech, pokud je o to požádána, poskytovat součinnost orgánům státní správy.

<b>Popis</b>	<b>Zákonná úprava</b>
Poskytování součinnosti katastrálnímu úřadu při	Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
revizi údajů	České republiky
Poskytuje součinnost při provádění měření	Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství

Poskytování součinnosti nejspíše nelze (ze své podstaty) označit za zatěžující kompetenci. Uvedená oblast nebyla do dotazníku zařazena.

### **C.13. Ostatní kompetence**

Vedle uvedených tématicky členěných kompetencí existuje ještě množství dalších povinností či oprávnění obcí.

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Vedení vybrané evidence, předávání údajů	Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech
Možnost využívat dobrovolnickou službu	Zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě
Možnost pořádat, přijímání oznámení	Zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách
Vedení evidence prodávajících v případě, kdy obec pronajímá část veřejného prostranství k příležitostnému stánkovému prodeji	Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (§ 14a)
Oprávnění vydávat nařízení obce, jímž se stanoví v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí MF maximální ceny, pokud nejsou stanoveny MF, nebo maximální ceny nižší nebo vyšší, než jsou maximální ceny stanovené MF nebo určí případy, na které se maximální ceny stanovené MF nevztahují	Zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (§ 4a odst. 1)
Vydávání tržního řádu formou nařízení obce, který upraví i nabídku, prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím a který se vztahuje i na prodej zboží a poskytování služeb na tržištích majících charakter stavby;	Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
Provádění různých opatření, zejména preventivního a výchovného charakteru, ukládání pokut	Zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi
Oprávnění omezit nebo zakázat obecně závaznou vyhláškou v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej a podávání alkoholických nápojů nebo tabákových výrobků v zařízeních veřejného stravování, v prodejnách potravin nebo na jiných veřejně přístupných místech; oprávnění omezit nebo zakázat obecně závaznou vyhláškou prodej jiných návykových látek nebo výrobků je obsahujících v prodejnách k tomu oprávněných osobám mladším 18 let	Zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi (§ 4 odst. 3)
Oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou upravit způsob a podmínky převozu a přechodného uložení zemřelých	Zákon č. 256/2004 Sb., o pohřbenictví a o změně některých zákonů (§ 4 odst. 4)
Pronájem hřobových míst a související věci	Zákon č. 256/2004 Sb., o pohřbenictví a o změně některých zákonů

## D. Stavební a matriční úřady v obcích 1. stupně

Shora byla vyjádřena třístupňová kategorizace obcí z hlediska rozsahu jim svěřené přenesené působnosti. Realita místní veřejné správy v České republice je ovšem aktuálně taková, že oněch „stupňů“ obcí je více. Totiž na rozmezí mezi „jedničkovými“ a „dvojkovými“ obcemi můžeme rozlišit ještě obce, jež nad onen „jedničkový“ rámec přenesené působnosti jsou vybaveny ještě působností:

- matričního úřadu (více než 1200 obcí)<sup>20</sup>,
- stavebního úřadu (více než 600 obcí)<sup>21</sup>.

### D.1. Stavební úřady

Stavební úřady mají rozsáhlé pravomoci v oblasti územního rozvoje a vyžadují specializovanou odbornost pracovníků obce.

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Stavební úřad a) vydává územní rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak, b) vydává územní souhlas, c) poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace, d) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.	Zákon č. 183/2000 Sb., stavební zákon (§6 odst. 3)
Vydávání rozhodnutí	Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon)
Stanovování ochranných pásem a vydávání rozhodnutí	Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

<sup>20</sup> Na místní úrovni vykonávají působnost na úseku matrik a další činnosti stanovené zákonem o matrikách, jménu a příjmení tzv. **matriční úřady**, kterými jsou jednak všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností, jednak obecní úřady, městské úřady, v hlavním městě Praze úřady městských částí, v územně členěných statutárních městech úřady městských obvodů nebo úřady městských částí a pro území vojenských újezdů újezdní úřady, které určí a jejich správní obvody vymezí Ministerstvo vnitra prováděcím právním předpisem. Seznam matričních úřadů a vymezení jejich správních obvodů aktuálně obsahuje příloha č. 1 k vyhlášce č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění předpisů pozdějších.

<sup>21</sup> Obecními **stavebními úřady** jsou [dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] na místní úrovni: Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem, magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem, magistrát statutárního města, pověřený obecní úřad, a dále pak též městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2006. Vzhledem k tomu, že až do konce roku 2006 platilo, že Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu uveřejňuje nejméně jednou ročně ve Sbírce zákonů seznam stavebních úřadů podle krajů, je dnes možno orientačně poukázat na Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 544/2006 Sb., kterým se uveřejňuje podle § 117 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, seznam krajských a obecních úřadů, které jsou stavebními úřady ke dni 1. listopadu 2006. K tomu ovšem ještě zdůrazňujeme, že dle aktuálního stavebního zákona kraj může na žádost obce po projednání s ministerstvem nařízením určit obecní úřad obecním stavebním úřadem, pokud bude tuto působnost vykonávat pro ucelený správní obvod (obecním stavebním úřadem může být určen jen obecní úřad, který bude s ohledem na rozsah a složitost výstavby v uvažovaném správním obvodu způsobilý vykonávat správní agendu v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy; obecní stavební úřad lze určit nařízením kraje ke dni 1. ledna). A naopak kraj může po projednání s ministerstvem nařízením odejmout působnost stavebního úřadu „jedničkovému“ obecnímu úřadu, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2006 nebo určenému nařízením kraje, pokud nebude splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti (zároveň určí, který stavební úřad bude vykonávat působnost ve správním obvodu zaniklého stavebního úřadu).

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Ochranná pásma, rozhodnutí k ochraně zdraví	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
Přijímání informací, radonová šetření, přijímání příspěvků	Zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon
Oprávnění stavebního úřadu zakázat nebo omezit v ochranném pásmu okolo krematoria provádění staveb, jejich změn a činnosti, které by byly ohrožovány provozem krematoria nebo by mohly ohrozit jeho provoz	Zákon č. 256/2004 Sb., o pohřbenictví a o změně některých zákonů (§ 12 odst. 2)
oprávnění stavebního úřadu zakázat nebo omezit v ochranném pásmu okolo veřejných provádění staveb, jejich změny nebo činnosti, které by byly ohrožovány provozem veřejného pohřebiště nebo by mohly ohrozit řádný provoz či jeho důstojnost	Zákon č. 256/2004 Sb., o pohřbenictví a o změně některých zákonů (§ 17 odst. 2)

## **D.2. Matriční úřady**

V České republice se nachází více než 1200 matričních úřadů. Tyto „úřady“ především vedou evidenci obyvatel a zajišťují vydávání vybraných dokladů.

<i>Popis</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Vydávání dokladů	Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech
Vydávání dokladů	Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech
Uzavírání manželství	Zákon č. 93/1963 Sb., o rodině
Vedení evidence	Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech
Vedení matriky a související věci	Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení

V případě stavebních a matričních úřadů, které se v obcích do 1000 obyvatel vyskytují sporadicky, byly do dotazníku zařazeny pouze otázky týkající se spokojenosti se současným stavem a identifikace problémů. Věcná stránka činnosti nebyla do dotazníku zahrnuta.

Závěrem k uvedenému pak ještě pro úplnost můžeme doplnit, že v české právní úpravě dále najdeme vymezený okruh obcí, které:

- vydávají ověřené výstupy z informačních systémů veřejné správy,<sup>22</sup>
- provádějí vidimaci a legalizaci.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Dle ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, totiž obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecní úřady, úřady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a úřady městských částí hlavního města Prahy, jejichž seznam stanoví prováděcí právní předpis, ... provádějí na požádání ověření výpisu v elektronické podobě podepsaného zaručeným elektronickým podpisem oprávněné osoby správce nebo označeného elektronickou značkou správce a na základě tohoto ověření vydávají na požádání ověřené výstupy z informačního systému veřejné správy. Seznam obcí viz vyhláška č. 550/2006 Sb., kterou se stanoví seznam dalších obecních úřadů, které vydávají ověřené výstupy z informačních systémů veřejné správy.

<sup>23</sup> Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění předpisů pozdějších, totiž působnost na úseku ověřování shody opisu nebo kopie s listinou ("vidimace") a ověřování pravosti podpisu ("legalizace") podle tohoto zákona vykonávají ... obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecní úřady, úřady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a úřady městských částí

### 3. METODIKA A REALIZACE PRŮZKUMŮ

#### 3.1 IDENTIFIKACE ZÁKLADNÍHO A VYTVOŘENÍ VÝBĚROVÉHO SOUBORU

##### Východiska přípravy terénního šetření

Výchozím všeobecným cílem řešeného projektu bylo navrhnout taková opatření, která by vedla k následným úpravám v právním řádu tak, **aby bylo dosaženo celkového zlepšení činnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy**, v souladu s názorem těch, kteří veřejnou správu v území vykonávají a to zejména z hlediska obcí se základní působností a se zvláštním přihlédnutím k situaci malých obcí. Důležitým záměrem pak bylo nalézt přiměřený rozsah kompetencí malých obcí (tj. to na co obce stačí, ale i co je nezbytné) a případně nalézt i velikostní hranici, do jaké má vůbec smysl určitou kompetenci vykonávat. Kompetence obcí 1. stupně nejsou obecně vymezeny jednoznačně, což znamená, že v obecnějších analýzách lze dnes jen obtížně postihnout specifika malých obcí a jejich fungování.

Řešení projektu bylo zaměřeno tak, aby přispělo i k rozšíření a prohloubení výsledků doposud realizovaných analýz v dané oblasti, na něž současně navazovalo. Předmětem posuzování byly přednostně obce vymezené podle právního kritéria jako obce I. stupně. Vymezení obcí dle velikostních kategorií jako „malých obcí“ souviselo se stávajícím právním přístupem ke vzniku obcí na základě určení minimálního počtu obyvatel, kdy počet 1000 obyvatel představuje základní hranici pro možnost vzniku obce nové.

Vlastní průzkum v jednotlivých obcích byl směřován na zjištění hlavních problémů spojených s výkonem kompetencí, a to v základním rozlišení na působnost přenesenou a samostatnou. Na základě výsledků provedených analýz byla zpracována kategorizace jednotlivých okruhů kompetencí a po jejich projednání a odsouhlasení zadavatelem byla využita jako východisko pro vypracování dotazníku, určeného pro standardizovaný záznam výsledků průzkumu mezi starosty vybraných obcí. Okruhy otázek v dotazníku navazovaly na návrh tématických okruhů, v rámci nichž byly kategorizovány zkoumané kompetence. Jako doplňující byly zvoleny otázky sledující základní identifikaci obcí a jejich představitelů (např. délka trvání volebního období starosty, jeho pozice ve funkci – uvolněný/neuvolněný, jakož i další údaje o obci – počet obyvatel, místní části apod.).

Výsledná struktura věcných okruhů zkoumaných kompetencí byla rozdělena do následujících oblastí:

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| A. Vydávání právních předpisů | H. Poskytování informací v rámci veřejné správy |
| B. Veřejnoprávní smlouvy      | I. Poskytování informací veřejnosti             |
| C. Přestupky                  | J. Organizace voleb                             |
| D. Místní poplatky            | K. Koncepční činnost                            |
| E. Sociální oblast            | L. Zřizování zařízení a orgánů                  |
| F. Krizové řízení             | M. Vydávání rozhodnutí                          |
| G. Požární ochrana            | N. Odpady a životní prostředí                   |

---

hlavního města Prahy, jejichž seznam stanoví prováděcí právní předpis, ... Seznam obcí viz vyhláška č. 36/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu, ve znění předpisů pozdějších.

O. Správní úřady

R. Vzdělávání

P. Spolupráce a metodické vedení

S. Doplnující otázky

Bližší specifikace okruhů je obsažena ve finální verzi dotazníku (viz **Příloha 9**).

V zájmu udržení jisté celistvosti území, z nichž byly vybírány obce pro šetření a při snaze pojmout co největší územní spektrum, byly jako modelové a do jisté míry specifické navrženy tři kraje: Královéhradecký, Jihomoravský a Vysočina. Důvodem pro výběr tří krajů bylo na jedné straně získání dostatečného počtu názorů z prostředí s obdobnými podmínkami, na straně druhé i jistá územní různorodost. Kraj Vysočina leží na jednom konci spektra krajů, co se týče podílu malých obcí, početně nejsilnější kategorií jsou obce do 200 obyvatel. Jihomoravský kraj se pohybuje spíše na opačném konci spektra a největší podíl malých obcí na jeho území spadá do kategorie 200-499 obcí, přičemž proporce jednotlivých kategorií jsou relativně vyrovnané. Kraj Královéhradecký svou strukturou malých obcí doplňuje výběr tak, aby se celkové poměry blížily podílům za celou ČR a zároveň nabízí zcela jiný charakter území.

Důležitým aspektem řešení bylo stanovení počtu dotazovaných obcí. Užívaný podíl výběrového vzorku ze základního souboru většího rozsahu se při výzkumech pohybuje v rozmezí 3 – 5 %. Vzhledem k základnímu souboru o velikosti 4 932 obcí (dle počtu obyvatel k 1. 1. 2006) byl jako výchozí zvolen 4% podíl, což činí cca 197. Jako výběrový soubor bylo proto zvoleno 200 obcí, což lze považovat za poměrně reprezentativní vzorek.

Na základě poměrného zastoupení jednotlivých velikostních kategorií obcí a jejich celkových počtů v krajích vybraných pro šetření bylo vypočteno orientační rozdělení souboru dotazovaných obcí dle zařazení do okresů a velikostních kategorií. Toto předpokládané rozložení se podařilo v zásadě naplnit a finální prostorová a velikostní diferenciacie obcí je specifikovaná v následujících tabulkách a **Přílohách 5, 6, 7 a 11**.

## **Základní správní charakteristika malých obcí v řešených územích a výběr vzorku**

### **Jihomoravský kraj**

K 1. 1. 2006 existovalo na území Jihomoravského kraje celkem 672<sup>24</sup> obcí, z čehož 124 obcí (18,5 %) náleželo do kategorie 0-199 obyvatel, 195 obcí (29,0 %) do kategorie 200-499 obyvatel a 181 obcí (26,9 %) do kategorie 500-999 obyvatel. Podíl malých obcí na celkovém počtu obcí v kraji byl 74,4 %. Celkový počet matričních úřadů v rámci malých obcí byl 36, přičemž z tohoto počtu se:

- a) jeden matriční úřad nachází v obci do 199 obyvatel (konkrétně se jedná o obec Bítov),
- b) dalších pět matričních úřadů se nachází v obcích od 200 do 499 obyvatel (Dolní Věstonice, Krásensko, Nemočice, Podomí, Uherčice)
- c) a třicet matričních úřadů je lokalizováno v obcích od 500 do 999 obyvatel (Benešov, Bohdalice-Pavlovice, Boleradice, Brankovice, Deblín, Doubravník, Hrubá Vrbka, Hvězdlice, Ivaň, Ježov, Knínice u Boskovic, Kostelec, Kravsko, Křtiny, Lovčice,

---

<sup>24</sup> Tento počet se k 1.1.2007 zvýšil o jednu obec díky odtržení Ladné od Břeclavi. Nově vzniklá obec Ladná samozřejmě nepatří a ze zákona ani nemůže patřit mezi malé obce.

Mikulovice, Nemojany, Nová Lhota, Popice, Prosiměřice, Sloup, Šaratice, Šumná, Švábenice, Těmice, Vémyslice, Vranov nad Dyjí, Vysočany, Žarošice, Žďárná).

Ve srovnání s výskytem matričních úřadů je výskyt stavebních úřadů v malých obcích na území kraje samozřejmě o poznání nižší – jedná se pouze o tři stavební úřady v rámci kategorie 500-999 obyvatel (Prosiměřice, Šumná, Vranov nad Dyjí). Ve Vranově nad Dyjí je dále lokalizován pověřený obecní úřad (obec II. stupně), a z tohoto důvodu byla tato obec jako jediná na výslovné přání ze strany zadavatele cíleně zahrnuta do terénního šetření. Geografická lokalizace malých obcí – včetně umístění matričních a stavebních úřadů – na území Jihomoravského kraje je dobře patrná z přiložené mapy v **Příloze 5**.

#### Rozložení výběrového souboru obcí Jihomoravského kraje

Kraj, okres	Výběrový soubor	Šetřené obce - počty		
		0 - 199	200 - 499	500 - 999
<b>Jihomoravský kraj</b>	<b>84</b>	<b>17</b>	<b>35</b>	<b>32</b>
Blansko	24	4	13	7
Brno-venkov	17	5	5	7
Břeclav	7	0	1	6
Hodonín	6	1	2	3
Vyškov	11	1	6	4
Znojmo	19	6	8	5

Obce Jihomoravského kraje tvoří 41 % výběrového souboru. Rozložení šetřených obcí dle okresů je uvedeno v tabulce. V Jihomoravském kraji byly provedeny rozhovory celkem v 19 obcích s matrikou, ve dvou obcích se stavebním úřadem i v obci s POÚ Vranov nad Dyjí. Prostorové rozložení šetřených obcí je znázorněno v **Příloze 11**.

#### Kraj Vysočina

V rámci kraje Vysočina existovalo k 1. 1. 2006 celkem 704 obcí, z čehož 336 obcí (47,7 %) náleželo do kategorie 0-199 obyvatel, 212 obcí (30,1 %) do kategorie 200-499 obyvatel a 90 obcí (12,8 %) do kategorie 500-999 obyvatel. Podíl malých obcí na celkovém počtu obcí byl v tomto kraji (jak již bylo dříve konstatováno) nejvyšší ze všech krajů České republiky a to 90,6 %. Celkový počet matričních úřadů v rámci malých obcí byl 34, přičemž z tohoto počtu se:

- a) čtyři matriční úřady nachází v obcích od 200 do 499 obyvatel (Dušejov, Jamné, Police, Zhoř)
- b) a dalších třicet matričních úřadů je lokalizováno v obcích od 500 do 999 obyvatel (Bobrová, Čáslavice, Dolní Rožínka, Dukovany, Horní Dubenky, Hořepník, Kostelec, Košetice, Lipnice nad Sázavou, Mrákotín, Nížkov, Nová Říše, Nový Rychnov, Obrataň, Opatov, Osová Bítýška, Předín, Radostín nad Oslavou, Rokytnice nad Rokytnou, Rovečné, Rožná, Rudíkov, Sněžné, Stará Říše, Stonařov, Strážek, Štěpánov nad Svratkou, Tasov, Větrný Jeníkov, Vyskytná).

Stavební úřad se nachází pouze v jedné malé obci v rámci kategorie 500-999 obyvatel (Nová Říše). Geografická lokalizace malých obcí – včetně umístění matričních a stavebních úřadů – na území kraje Vysočina je dobře patrná z přiložené mapy v **Příloze 6**.



### Rozložení výběrového souboru obcí kraje Vysočina

Kraj, okres	Výběrový soubor	Šetřené obce - počty		
		0 - 199	200 - 499	500 - 999
<b>Kraj Vysočina</b>	<b>81</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>17</b>
Havlíčkův Brod	15	8	4	3
Jihlava	14	6	7	1
Pelhřimov	14	10	3	1
Třebíč	18	5	9	4
Žďár n. S.	20	6	6	8

Obce kraje Vysočina tvoří 40 % výběrového souboru. Rozložení šetřených obcí dle okresů je uvedeno v tabulce. V kraji Vysočina byly provedeny rozhovory celkem v 7 obcích s matrikou. Prostorové rozložení šetřených obcí je znázorněno v **Příloze 11**.

### Královéhradecký kraj

V rámci Královéhradeckého kraje existovalo k 1. 1. 2006 celkem 448 obcí, z čehož 124 obcí (27,7 %) náleželo do kategorie 0-199 obyvatel, 161 obcí (35,9 %) do kategorie 200-499 obyvatel a 88 obcí (19,6 %) do kategorie 500-999 obyvatel. Podíl malých obcí na celkovém počtu obcí byl v tomto kraji 83,3 %. Celkový počet matričních úřadů v rámci malých obcí Královéhradeckého kraje byl 10, přičemž z tohoto počtu se:

- jeden matriční úřad nachází v obci od 200 do 499 obyvatel (Sedloňov)
- a zbylých devět matričních úřadů je lokalizováno v obcích od 500 do 999 obyvatel (Bohuslavice, Dubenec, Hořičky, Janské Lázně, Miletín, Nový Hrádek, Praskačka, Voděrady, Vysoké Veselí).

Stavební úřady se nachází ve čtyřech malých obcích v rámci kategorie 500-999 obyvatel (Janské Lázně, Miletín, Pec pod Sněžkou, Vysoké Veselí). Geografická lokalizace malých obcí – včetně umístění matričních a stavebních úřadů – v rámci Královéhradeckého kraje je patrná z přiložené mapy v **Příloze 7**.

### Rozložení výběrového souboru obcí Královéhradeckého kraje

Kraj, okres	Výběrový soubor	Šetřené obce - počty		
		0 - 199	200 - 499	500 - 999
<b>Královéhradecký kraj</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>13</b>
Hradec Králové	14	5	7	2
Jičín	8	2	1	5
Náchod	4	0	3	1
Rychnov nad Kněžnou	4	1	2	1
Trutnov	8	2	2	4

Obce Královéhradeckého kraje tvoří 19 % výběrového souboru. Rozložení šetřených obcí dle okresů je uvedeno v tabulce. V Královéhradeckém kraji byly provedeny rozhovory v jedné obci s matrikou a současně se stavebním úřadem. Prostorové rozložení šetřených obcí je znázorněno v **Příloze 11**.

### Rozložení celkového výběrového souboru obcí

Kraj, okres	Výběrový soubor	Šetřené obce - počty		
		0 - 199	200 - 499	500 - 999
Jihomoravský kraj	84	17	35	32
Kraj Vysočina	81	35	29	17
Královéhradecký kraj	38	10	15	13
Rozdělení výsledného souboru obcí	203	0 - 199	200 - 499	500 - 999
		62	79	62

Celkově bylo provedeno šetření ve 203, jejichž seznam v abecedním pořadí v členění dle krajů je uveden v **Příloze 12**.

Na kontrolním dni 3. 9. 2007 bylo zadavatelem odsouhlaseno rozdělení šetřených obcí mezi kraje, okresy a jejich členění dle velikostních kategorií. Byl rovněž projednán a odsouhlasen způsob konkrétního provádění průzkumů v obcích.

### 3.2 PRŮBĚH ŠETŘENÍ

V návaznosti na schválené postupy zadavatelem připravil a zajistil zpracovatel tým odborně erudovaných tazatelů, které proškolil pro účel průzkumu a přidělil každému vybrané území pro praktické zajištění průběhu šetření. Celkově bylo do realizace průzkumu zapojeno 15 osob s vysokoškolským vzděláním v oborech souvisejících s tématem výzkumu.

Pracovní verze navrženého dotazníku byla ověřena pilotním předvýzkumem (ve dvanácti obcích na území čtyř krajů), na jehož základě byla většina předpokládaných odpovědí standardizována. Definitivní podoba navrhované úpravy dotazníku byla předmětem jednání zástupců zadavatele a zpracovatele při kontrolním dnu 3. 9. 2007, na kterém byla odsouhlasena k využití (finální verze dotazníku je uvedena v **Příloze 9**).

Vlastní terénní šetření s finální verzí dotazníků probíhalo od 5. 9. do 10. 10. 2007. Plánovaný soubor dotazovaných 200 obcí byl lehce překročen, když se podařilo realizovat rozhovory s představiteli 203 obcí. Výsledky rozhovorů byly průběžně převáděny do databázového souboru, připraveného ke zpracování statistickým programem SPSS. V rámci šetření se uplatňovaly v zásadě dva způsoby jeho realizace:

- prvním z nich bylo provedení rozhovorů v malých skupinách starostů, svolaných buď přímo za účelem průzkumu ke kompetencím obcí na obecním úřadě některého z nich nebo bylo využito příležitosti jejich pravidelného setkávání v rámci činnosti jejich svazků obcí. Tento způsob umožňoval rozvinout širší debatu o jednotlivých oblastech činnosti obcí, kdy mohly být konfrontovány názory současně více starostů a rovnou také objasněna specifika obcí, která byla určující pro zatěžující či bezproblémový výkon dané kompetence. Díky přítomnosti více účastníků byla diskutována i témata, která nebyla v záznamových listech explicitně obsažená.
- Druhým způsobem byl individuální rozhovor se starostou a to zejména v těch případech, kdy se jednalo o neuvolněné starosty, v převažující míře z nejmenších obcí.

Na kontrolním dni dne 8. 10. 2007 byly zadavateli představeny předběžné výsledky ze šetření ve 130 obcích. Současně již byl projednán předpokládaný způsob zpracování

výsledků a struktura jejich závěrečné presentace. Jako důležitá kritéria, zvyšující vypovídací schopnost získaných poznatků z obcí se ukázala být v řadě zjišťovaných otázek kromě velikosti obce i pracovní pozice starosty (uvolněný či neuvolněný) a délka funkčních období, po které vykonává svou funkci.

Kromě záznamů odpovědí starostů na otázky stanovené v dotazníku byly při rozhovorech zjištěny i další podněty, poznatky a doporučení, související se zkoumanou problematikou sice volněji, nicméně významně ovlivňující celkovou situaci fungování malých obcí a proto byly rovněž zaznamenány a jsou i využity v rámci shrnutí poznatků a při uvádění námětů na budoucí možná řešení zkoumané problematiky.

Podrobný přehled rozložení odpovědí na otázky dotazníku ze všech zkoumaných obcí přináší **Příloha 10**. Věcný rozbor zjištěných poznatků a identifikované zkoumané problémy jsou shrnuty v následující kapitole 4.

## 4. VÝSLEDKY PRŮZKUMŮ, SYNTÉZA POZNATKŮ A NÁVRHY ŘEŠENÍ

Tato kapitola shrnuje výsledky šetření realizovaných ve spolupráci se starosty ve 203 obcích na území vybraných krajů – Jihomoravského kraje, Vysočiny a Královéhradeckého kraje.

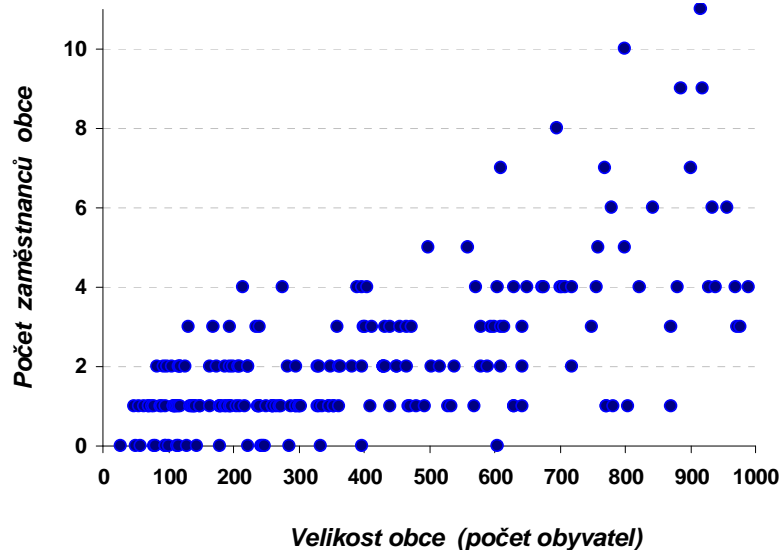
Kompletní výsledky jsou podrobně prezentovány v *Příloze 10*, a to formou přehledu všech odpovědí získaných při průzkumech na otázky ve standardizovaném dotazníku. V této kapitole jsou **shrnuty základní výsledky realizovaného šetření a v návaznosti na ně jsou uvedeny hlavní návrhy možného řešení identifikovaných problémů**. Komentáře k výsledkům obsahují i důležité názory, podněty a doporučení starostů zkoumaných obcí, využitelné pro náměty na možná zlepšení zkoumané situace.

Uspořádání textu kapitoly respektuje strukturu užitého dotazníku tak, aby bylo možno jednoduchým způsobem dohledat podrobné výsledky a detaily rozložení jednotlivých odpovědí obsažené v *Příloze 10*. Výsledky šetření, které jsou prezentovány vždy za každou tématickou oblast zkoumaných kompetencí spolu s uvedením zjištěných problémů, jsou dle potřeby doplněny *komentářem*, který je věcně blíže interpretuje a ústí do návrhů na řešení (poznatky – problémy – možná řešení).

### 4.1. ÚVODNÍ INFORMACE O ZKOUMANÝCH OBCÍCH A JEJICH PŘEDSTAVITELÍCH

- Zkoumaný soubor tvořilo 203 obcí v rozložení podle velikostních kategorií:
  - 31 % s počtem obyvatel do 199;
  - 39 % v kategorii 200 – 499 obyvatel a
  - 30 % v kategorii 500 – 999 obyvatel.
- **Obce s matrikou a se stavebním úřadem se mezi malými obcemi vyskytují ojediněle** – ve zkoumaném vzorku byly zastoupeny obce s matrikou 13 % a obce se stavebním úřadem 2 %. Listiny ověřuje polovina obcí, ověřené výstupy z informačního systému veřejné správy (IS VS) vydávala v době realizace šetření pouze 4 % obcí.
- Ve zkoumaném souboru obcí bylo 60 % starostů tzv. neuvolněných pro výkon své funkce. **V obcích do cca 180 obyvatel byli starostové pouze neuvolnění a naopak v obcích nad 800 obyvatel již jen uvolnění.** Zastoupení žen bylo ve zkoumaném souboru pětinové.
- Délka působení starosty ve funkci, hodnocená počtem volebních období, byla poměrně vyrovnaná. První volební období bylo ve funkci 33 % starostů, druhé 26 %, třetí 17 % a čtvrté 24 %.
- Náročnost práce starosty souvisí s velikostí obce a počtem pracovníků (spolupracovníků), které má k dispozici. **Zejména v menších obcích se starostové obvykle věnují všem činnostem s výjimkou účetnictví.** Bez zaměstnanců se obejde jen vskutku malá část obcí (ve zkoumaném vzorku byla zjištěna průměrná hodnota 2,1 zaměstnanců na obec); velmi časté je ovšem využívání pracovníků na zkrácený úvazek.
- S rostoucí velikostí obce obecně vzrůstá i počet jejích zaměstnanců (viz obr. 1), což ale neplatí absolutně (i např. obec s téměř 1 000 obyvateli může mít jen 3-4 zaměstnance).

Nejčastějšími zaměstnanci obce jsou účetní (významně často se středoškolským vzděláním, vysokoškolské vzdělání má jen přibližně 10 % účetních). Dalšími častými zaměstnanci obcí jsou uklízečky, dělníci, údržbáři, knihovníci či administrativní pracovníci. Některé obce zřizují vlastní zařízení, a příslušné osoby jsou pak správci a zaměstnanci těchto zařízení. Zvláštní kategorií tvoří pracovníci přijatí na veřejně prospěšné práce, u kterých se podílí na mzdě úřad práce a jejichž zaměstnání je krátkodobé.



Obr. 1: Počet zaměstnanců obce v závislosti na její velikosti

## 4.2. KONKRÉTNÍ VÝSLEDKY PRŮZKUMŮ, SYNTÉZA POZNATKŮ A NÁVRHY ŘEŠENÍ

### A. Vydávání právních předpisů

#### Poznatky:

- Obecně závazné vyhlášky vydávají všechny obce, nařízení však jen pětina.

Obce nejčastěji využívají již vydaných obecně závazných vyhlášek z předchozích období, které pouze aktualizují.

Téměř všechny obce upravují obecně závaznou vyhláškou místní poplatky a způsob jejich vybírání, a také nakládání s komunálním odpadem. Velmi často se objevují také obecně závazné vyhlášky týkající se veřejného pořádku, obecně závaznou vyhláškou obce zveřejňují požární řád a územní plán obce dle předchozího stavebního zákona (obecně závaznou vyhláškou k územnímu plánu mnohé obce v šetřeních sami neuvádějí, přičemž však územní plán mají a bez schválení zastupitelstvem ve formě obecně závazné vyhlášky by tento nebyl platný).

Nejméně využívanými jsou v tomto směru kompetence obcí v oblasti ochrany zdraví, ochrany ovzduší, fondu bydlení, poplatků z ubytovací kapacity a úpravy plakátovacích ploch (tyto vyhlášky se vyskytly jen v jednotlivých případech).

Vydávaná nařízení se nejčastěji týkají krizových opatření, ochrany ovzduší a místních komunikací.

- Obecně závazné vyhlášky a nařízení jsou tvořeny převážně na základě konzultací s odborníky a ve spolupráci s pracovníky vyšších správních úřadů. Často jsou využívány jako vzor dokumenty jiných obcí. Ve většině obcí je v těchto souvislostech velmi pozitivně hodnocen dozor obecně závazných vyhlášek odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra a jeho pověřenými pracovníky na detašovaných pracovištích (a související metodická činnost).

*V praxi tato „součinnost“ obvykle probíhá tak, že obce ještě před schvalováním konzultují, a to nejčastěji elektronickou cestou, návrh místního právního předpisu a následný dozor po schválení obecně závazné vyhlášky již probíhá bezproblémově. Oceňována je zejména operativnost a vstřícný přístup pracovníků zodpovědných za dozor v jednotlivých krajích.*

#### Problémy při tvorbě právních předpisů:

- Problémy při tvorbě právních předpisů signalizují dvě třetiny obcí. Největší problémy se objevují u obcí nad 500 obyvatel (obsahové – řeší více záležitostí než menší obce) a u starostů v prvním funkčním období (personální – dosud nemají s tvorbou předpisů zkušenosti). V této souvislosti starostové negativně hodnotí zejména složité legislativní prostředí a možnosti různých výkladů zákonných ustanovení, ale i své nedostatečné právní znalosti.

*Starostové by uvítali, kdyby existovaly názorné a praxi odpovídající vzory dokumentů (vyhlášek, nařízení). Obce musí dle názoru některých starostů ve vybraných oblastech drazé platit soukromým firmám za zpracování různých dokumentů, což by při použití vzorů odpadlo.*

- V řadě zákonů se projevuje rozpor mezi výkonem samostatné působnosti a přenesené působnosti, kdy obec si v zásadě stanoví rámec dané činnosti v rámci samostatné působnosti obvykle vyhláškou, nicméně výkon této činnosti je v působnosti přenesené. Tuto skutečnost potvrzovaly poměrně časté výroky starostů obcí (... „obce mají formálně svěřeny řadu kompetencí, nicméně v případě, že chtějí v dané věci rozhodnout, zjistí, že jejich pravomoci nejsou zase tak velké“ ...). Do přenesené působnosti je tak řada věcí zařazena nadbytečně.

*Příkladem ilustrujícím tuto skutečnost jsou ustanovení zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Dle § 14 patří stanovení poplatků do samostatné působnosti obce, která je ve svém území zavedla. Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, řízení o poplatcích však vykonává obecní úřad a dle § 15 je působnost stanovená obecnímu úřadu podle tohoto zákona výkonem přenesené působnosti.*

#### Možná řešení:

- Prohloubit metodickou činnost ústředních orgánů státní správy – zavést ke všem zákonným zmocněním vzory dokumentů (obecně závazných vyhlášek a nařízení obce) jako metodický pokyn, které by poskytovala jednotlivá ministerstva pro zjednodušení tvorby místních právních předpisů (zcela paradoxně dnes sice existují jednoduše dálkově přístupné vzory obecně závazných vyhlášek, avšak chybí obdobně přístupné vzory

nařízení). Vydání vzorů je ovšem poměrně složité zejména proto, že se předpisy často mění a publikované vzory ztrácejí aktuálnost.

- Pečlivě analyzovat nejen samotná zákonná zmocnění k vydávání místních právních předpisů (což již bylo před cca 2 lety realizováno, viz Analýza zákonných zmocnění pro vydávání právních předpisů územních samosprávných celků), ale též výchozí otázku zařazení právotvorné pravomoci do samostatné či přenesené působnosti, jakož i související právní a administrativní prostředí. Taková analýza by měla mít následně svůj legislativní dopad, a to jak ve vztahu k již existujícím zmocněním, tak i pro futuro ve vztahu k nově přijímaným zákonným úpravám.

## **B. Veřejnoprávní smlouvy**

### Poznatky:

- Veřejnoprávní smlouvy jsou nejvíce využívanou formou, umožňující přenést výkon některých kompetencí na jinou obec (nejčastěji obec III. typu) – ve zkoumaném souboru obcí ji využívá 87 % obcí. Převážná většina smluv se týká řešení přestupků, ostatní smlouvy upravují např. úpravu úřední desky, sociálně-právní ochranu dětí či problematiku sociálního zabezpečení.
- Dvě třetiny obcí považují uzavírání veřejnoprávních smluv za pozitivní řešení problémů, pokud se vyskytují námitky, je jejich důvodem většinou finanční zátěž.
- *Přehled počtu uzavřených veřejnoprávních smluv dle krajů ČR v letech 2003-2007 je uveden v Příloze 8.*

### Problémy při využívání veřejnoprávních smluv:

- Obec vykonávající agendu na základě veřejnoprávní smlouvy si může dohodnout cenu za tyto úkony prakticky libovolně, takže pro malou obec přenášející takto svou pravomoc může být tento proces finančně zatěžující (což by snad bylo akceptovatelné v oblasti samostatné působnosti, nepochybně však nikoliv v oblasti působnosti přenesené).

*Např. u přestupkového řízení byly zjištěny dva druhy plateb: buďto paušálně za rok, nebo za jednotlivé přestupky. Rozdíly jsou velmi markantní – cena za projednání přestupku se pohybuje od 100 do 1 500 Kč, roční paušál od 1 500 do 6 000 Kč, a to i při nulovém počtu řešených přestupků.*

### Možná řešení:

- Regulovat „sazby za úkony“ přenesené působnosti, přičemž otázkou k dalším diskusím zůstává forma a závaznost takové regulace, jakož i její provázanost s příspěvkem státu na výkon přenesené působnosti.
- Odebrat malým obcím („jedničkovým“ obcím) ty kompetence, které se dlouhodobě a pravidelně prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy převádí jinam (týká se typicky dále zmíněné přestupkové agendy) a přenést je na obce s rozšířenou působností.

## C. Přestupky

### Poznatky:

- Přestupkovou agendu vykonává samostatně pouze desetina obcí ze sledovaného vzorku (!).

Řešení přestupků malé obce nejčastěji svěřují jiné obci na základě veřejnoprávní smlouvy, obvykle obci s rozšířenou působností. *Důvodem je vysoká administrativní náročnost přestupkové agendy (podle třetiny obcí), potřeba vytvořit kvalifikovanou komisi (předseda musí mít právní vzdělání či být proškolen) a náročnost důkazního řízení (podle čtvrtiny obcí). Navíc v obcích nebývá spácháno tolik přestupků, aby se jim vyplatilo zřídit vlastní agendu – téměř třetina obcí neřeší žádné přestupky, necelé dvě třetiny zjišťují 1 až 5 přestupků ročně.*

Při delegování této pravomoci pocítují obce i další (odběremeňující) pozitivum, a to v rovině „psychologické“.

*Při výkonu přestupkové agendy přímo v obci je řada stížností podávána ústní formou, takže četnost stížností a oznamování přestupků je poměrně vysoká. Po převedení na obecní úřad obce s rozšířenou působností se počet oznamovaných přestupků obvykle minimalizuje, jelikož stěžovatel fakticky musí oznámení přestupku provést písemnou formou a podložit důkazy, to vše ve vztahu k obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Přestupky vyplývající ze sousedských vztahů tak v podstatě vymizely – drobné neshody jsou řešeny mimo přestupkové řízení. Přestupková komise tak řeší zejména přestupky předané jim k řešení Policií ČR.*

### Problémy při využívání veřejnoprávních smluv k řešení přestupků:

- Řešení přestupkové agendy na základě veřejnoprávních smluv může být problematické, pokud spádová větší obec (město) odmítne tuto smlouvu s malými obcemi uzavřít nebo její uzavření podmiňuje neúměrně vysokými finančními nároky.

*Zde se projevuje (ve své podstatě vzhledem k charakteru přenesené působnosti zcela nežádoucí) rozdílný přístup představitelů samospráv obcí s rozšířenou působností či obcí s pověřeným obecním úřadem, kdy někteří chápou svou roli šířeji a jsou ochotní okolním malým obcím pomoci, zatímco jiní jsou soustředěni výhradně na svou obec samotnou.*

- Problematické rovněž je, že obce vykonavateli přestupkového řízení poskytují finanční prostředky, nicméně vykonavatel nemá povinnost informovat je o průběhu ani o výsledku řízení.
- Obec rovněž musí řešit přestupky cizích občanů, pokud se stanou na území obce, což přestupkové řízení komplikuje a prodlužuje.
- *V zákoně o obcích bylo dříve (do roku 2000) ustanovení, dle něhož mohla obec dát pokutu soukromé osobě za nepořádek na jejím pozemku. Byl to jediný nátlakový prostředek, jak řešit pořádek v obci ve vztahu k soukromým osobám. Toto ustanovení již v novém zákoně chybí.*

### Možná řešení:

- Zvážit legislativní rozšíření využití blokového řízení.
- Komplexní přesun přestupkové agendy na vyšší úroveň (ORP).



## D. Místní poplatky

### Poznatky:

- Místní poplatky malé obce nepovažují za zatěžující kompetenci. Téměř všechny malé obce (99 %) vybírají poplatek ze psů, za likvidaci odpadů (92 % obcí), za užívání veřejného prostranství (69 %). Ostatní poplatky závisí na dispozicích obce (poplatek ze vstupného, za výherní hrací přístroj, z ubytovacích kapacit, za pobyt). Poplatky většinou vybírá pověřený pracovník, nejčastěji účetní; poměrně často – u 41 % obcí – se v praxi objevuje i možnost platby převodem na účet. Jiné formy, např. SIPO nebo složenka, se reálně objevují jen zřídka.

### Problémy při správě poplatků:

- Hlavním problémem v oblasti poplatků jsou obecně „neplatiči“. *Ve zkoumaných malých obcích však byla zaznamenána poměrně vysoká úspěšnost vymáhání nedoplateků (tři čtvrtiny obcí získají více než 80 % nedoplateků). Vymáhání přitom probíhá nejen formou písemné či ústní výzvy/upomínky (tři čtvrtiny, resp. polovina obcí), ale u pětiny obcí i exekučně, zejména exekucí ze mzdy. Existuje v praxi ovšem i řada nestandardních řešení, např. možnost odpracování dlužné částky vykonáním určitých prací pro obec nebo spolupráce obce se správou sociálního zabezpečení, kdy jsou sociální dávky zadrženy obcí, dokud občan nezaplatí nedoplatek. Což ovšem nemá oporu v právním řádu.*

### Možná řešení:

- K řešení problémů při správě místních poplatků se obecně jeví jako dostačující současné právní nástroje. Jistý minimální počet nevymožených nedoplateků se vyskytuje v každé oblasti, nezpůsobuje problémy a stěžít mu lze jakkoliv legislativně zabránit.
- Zjednodušit právní režim správy místních poplatků (neustále novelizovaný zákon o správě daní a poplatků není pro malé obce, jinak zvyklé vykonávat veřejnou správu v relativně stabilním prostředí správního řádu, ideálním řešením).
- Umožnit (zjednodušit) i méně obvyklá řešení vymáhání poplatků – např. náhradní plnění formou veřejně prospěšných prací.

## E. Sociální oblast

### Poznatky:

- Sociální služby poskytuje jen čtvrtina malých obcí. Obvykle jde o zajištění obědů pro starší občany, případně o zajištění pečovatelských služeb nebo jinou výpomoc. Obědy obce poskytují především prostřednictvím dodavatelských subjektů, méně často vlastními silami.
- Vlastní sociální zařízení malé obce téměř nezřizují (pouze 7 obcí z celkového počtu 203).
- Případy sociálně-právní ochrany dětí se v malých obcích nevyskytují příliš často, pouze v pětině obcí; přitom s rostoucí velikostí obce se objevuje častěji. Ochranu dětí řeší obce především spoluprací s odbornými institucemi.
- Sociálně potřebné občany vyhledává čtvrtina obcí, obvykle tak činí z vlastní iniciativy. Z provedeného šetření vyplývá, že 35 % obcí o možnosti vyhledávat sociálně potřebné občany vůbec neví (!), u třetiny obcí není potřeba je vyhledávat – buď v obci sociálně

potřební nejsou, nebo jsou tam dobré mezilidské vztahy, kdy se o potřebných všeobecně ví, péče je však zajišťována především rodinnými příslušníky a podobně. S charitativními organizacemi spolupracuje čtvrtina obcí.

- Informace o počtu nezaměstnaných jsou dostupné polovině obcí (52 %), obce však často vyjadřují potřebu být v této oblasti více informovány. Tři pětiny obcí spolupracují s úřadem práce, téměř výhradně při zajištění a využití veřejně prospěšných prací, zejména při údržbě zeleně v obci. Spolupráce s úřadem práce je výrazně vyšší u větších obcí. *U obcí do 200 obyvatel je realizována v 29 % případů, zatímco u obcí nad 500 obyvatel již v 85 %. Obce získávají informace o konkrétních nezaměstnaných především od úřadu práce (svolání nezaměstnaných na úřad práce, z nichž si potom starosta může vybrat pracovníky pro veřejně prospěšné práce, nebo – do jisté míry neoficiální – nahlédnutí do registru nezaměstnaných přímo na úřadu práce, což však naráží na zákon o ochraně osobních údajů).*

#### Problémy s výkonem kompetencí v sociální oblasti:

- Problémy s výkonem kompetencí v sociální oblasti má jen necelá pětina obcí. Nejčastějším problémem je nedostatek informací nebo nedostatečná kvalifikace pro výkon příslušné kompetence (vzhledem k tomu, že se jedná o malé obce, jde především o absenci pracovníka s právním vzděláním).
- V oblasti veřejně prospěšných prací je dle některých obcí problémem administrativa – obec musí na vlastní náklady obstarat od řady orgánů různá potvrzení (ČSSZ, finanční úřad atd., celkem asi 6 orgánů), které pak předává úřadu práce.
- Obec nemá dostatečné pravomoci pro postihování pracujících ve veřejně prospěšných pracích, kteří neplní své povinnosti. Obci často vznikají náklady, které nejsou odpovídajícím způsobem kompenzovány prací (např. poskytování osobních ochranných pracovních pomůcek). Protože výkon práce se řídí zákoníkem práce, v řadě případů vzniká problém s tvorbou pracovních podmínek, dozorem a řízením této práce.

#### Možná řešení:

- Vzdělávací aktivity, především v oblasti právní
- Převod sociálně-právní ochrany dětí na odborné orgány. Role obce by zůstala především v oblasti informační a iniciační.
- Zlepšení informačních toků mezi jednotlivými vykonavateli veřejné správy na úseku sociálním.
- Posílení nástrojů spolupráce mezi obcemi a úřady práce.
- Posílení sankční pravomoci obcí ve vztahu k osobám, jež neplní své povinnosti či zneužívají situace. Sankce prostřednictvím úřadů práce se jeví jako málo účinná.

## **F. Krizové řízení**

#### Poznatky:

- Krizový plán mají tři pětiny obcí (zejména obce nad 500 obyvatel); ty které jej nemají, často deklarují, že jej nepotřebují. *V některých obcích není přesná představa o tom, co by*

měl obecní krizový plán obsahovat, resp. vládně přesvědčení, že postačuje krajský krizový plán.

*Krizový plán dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, mimo jiné zpracovávají pouze obce určené HZS kraje, které mají za povinnost rozpracovat vybrané úkoly krizového plánu kraje. V praxi jsou to obce s rozšířenou působností. Dle § 21 odst.1 zákona č. 240/2000 Sb. však orgány obce (i ty které nejsou určeny) zajišťují připravenost obce na řešení krizových situací. Vzhledem k této povinnosti by mělo být v zájmu obce mít zpracovanou dokumentaci k řešení krizových situací.*

- Fungující informační systém pro krizové řízení v rámci obce (rozhlas či sirénu) má 93 % obcí, fungující komunikační systém s orgány krizového řízení uvedlo 84 % obcí. *Pokud obce systémy pro krizové řízení nemají, argumentují finanční náročností, spoluprací s jinou obcí, méně často také technickými problémy.*

*Je zde pravděpodobná záměna termínů informační systém krizového řízení (viz uvedené sirény a rozhlas) za systém varování obyvatelstva. Stávající systém varování je technicky zabezpečen převážně rotačními sirénami. Postupně se přechází na elektronické sirény a obecní rozhlas zapojené do systému varování a informování v rámci ČR. Je pravdou, že finanční prostředky na pořízení elektronických sirén jsou vyšší, ale je zde možnost získání dotace z prostředků Ministerstva vnitra – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR.*

#### Problémy v oblasti krizového řízení:

- V nemalé skupině obcí se problémy zajištění krizového řízení týkají především vypracování plánu řešení krizových situací a technického zajištění krizového řízení. Zjištěné problémy mají častěji menší obce, a také starostové v prvním volebním období.

*V rámci přípravy starostů obcí má být prováděna každoročně odborná příprava v oblasti krizového řízení a havarijního plánování, jejíž součástí je především i odborná pomoc při zpracování havarijní dokumentace obce, která by umožňovala orgánům obce řešit na svoji úrovni i vzniklé krizové situace. Příprava je přizpůsobena volebním obdobím a zaměřena právě na nově zvolené starosty obcí.*

- Obce mají rozdílné podmínky pro fungování a tím možnost využívání krizových telefonů. *V jedné skupině obcí fungují bezproblémově, ve druhé se obce do nedávné doby potýkaly se slabým signálem, starostové používají telefony vlastní a krizový telefon často leží nepoužitelný ve skříni.*

*Problematická je i jistá jednosměrnost komunikace, kdy se starosta v případě nouze často nemůže dovolat na orgán, který má dostatečnou rozhodovací pravomoc k vyřešení situace. Stále poněkud tristní stav v oblasti krizového řízení zhodnotil jeden ze starostů slovy: „Krizovým řízením se zabývá celá řada lidí, ale když vypukne krize, tak dochází stále k problémům.“ To souvisí se zodpovědností za klíčová rozhodnutí na potřebných úrovních.*

#### Možná řešení:

- Rozšířit a garantovat kvalitní vzdělávací aktivity vztahující se k problematice krizového řízení. Výrazně zintenzivnit metodickou pomoc.

- Legislativní řešení existujících (šetřením zjištěných) problémů není třeba. *Pokud je starosta v nouzi a neví na koho se má obrátit, pak se pravděpodobně v minulosti o věc dostatečně nezajímal. V každém případě je východiskem číslo 112 nebo 150. Řešením je tedy nikoliv úprava legislativy, nýbrž intenzivní osvěta.*
- Řešení problémů s krizovými telefony již není příliš aktuální, protože od 1. 1. 2008 bude zaveden nový systém. *Pravdou je, že jsou méně obydlená území s problematickým pokrytím signálem a telefony Siemens dodané jako krizové jsou velmi problémové.*

## G. Požární ochrana

### Poznatky:

- Přes čtyři pětiny obcí mají sbor dobrovolných hasičů, dokumentaci požární ochrany má zpracováváno téměř 90 % obcí. Velmi častá je veřejnoprávní spolupráce, a to s hasičským záchranným sborem (HZS), dalšími profesionálními sbory i s okolními obcemi.

*Spolupráce s HZS a s nejbližším profesionálním sborem nebývá často rozlišována, neboť se jedná většinou o stejný subjekt.*

*Poplachové plány obce jsou tvořeny výpisem poplachového plánu kraje, který vydává kraj jako své nařízení. Zpracovatelem je HZS kraje, který je dodává jednotlivým obcím kraje.*

### Problémy spojené s požární ochranou:

- Potíže se zajištěním požární ochrany má více než třetina obcí, zejména z důvodu nedostatku financí a technických problémů, ale překvapivě často se dnes objevuje i nedostatek dobrovolníků (podle některých starostů je odrazuje mimo jiné stále rostoucí administrativa spojená s chodem sboru dobrovolných hasičů). Velkou roli zde hraje tradice.

### Možná řešení:

- Řešení problémů spojených s požární ochranou je otázkou ekonomických možností obce (zde je to ovšem i otázkou priorit obce) a jejích lidských zdrojů. Malé obce v blízkosti obce s JPO mají možnost uzavřít dohodu o společné JPO a jen na ni přispívat.
- Legislativní či jiné změny nejsou v zásadě třeba, ke zvážení může být ovšem otázka (specifických i obecných) administrativních požadavků spojených s chodem sboru dobrovolných hasičů.
- Při nedostatku „dobrovolníků“, tj. „členů jednotky požární ochrany obce“ (JPO) obce mohou motivovat občany úlevami poplatků, případně jiným plněním nebo naopak odměnami, dále nabídkou zaměstnání v obecních zařízeních se smlouvou na činnost ve prospěch JPO či přímým zaměstnáním člena JPO jako profesionálního hasiče (není výjimkou). Možná by byla legislativní úprava, která by umožnila daňové úlevy, sociální pomoc členům JPO nebo daňovou úlevou zaměstnavatelům členů JPO (viz Spolková republika Německo).

## H. Poskytování informací v rámci veřejné správy

### Poznatky:

- Údaje o obci na portálu veřejné správy si téměř všechny obce (88 %) průběžně aktualizují; častěji je aktualizují větší obce.
- Poskytování informací zatěžuje 70 % obcí, zejména neuvolněné starosty; nejvíce pak požadavky ČSÚ (polovinu obcí) a jiných státních institucí (třetinu obcí), krajského úřadu a ministerstev (čtvrtinu obcí).
- Výrazně nejoblíbenější forma poskytování informací je elektronicky. *Objevil se názor, že by bylo vhodné, aby si starosta mohl určit (např. na kraji či jinde), jakým způsobem chce informace poskytovat či dostávat (elektronicky či v papírové podobě).*

### Problémy s poskytováním informací v rámci veřejné správy:

- Poskytování informací komplikuje především
  - nepřehlednost (přinejmenším resortně odlišných) formulářů,
  - opakované požadavky na určité údaje,
  - náročnost získání požadovaných informací.
- Jako velmi zatěžující byl zdůrazněn informační systém o platech v gesci Českého statistického úřadu. Je těžké vyplňovat formulář, když je otázka složitě a nepochopitelně položena. *Starostové většinou chápou nezbytnost poskytování informací, potřebují ale vidět smysluplnost daného dotazníku (což není vždy pravidlem).*
- Velkým problémem výměny informací je neprovázanost informačních systémů, duplicita požadovaných informací a neschopnost a neochota jedné instituce získat informace od jiné (jíž byly takové informace obcí již poskytnuty); raději znovu zatěžuje obec (*např. „ePUSA a Královéhradecký kraj chtějí naprosto stejné informace“; „pelhřimovský odbor školství chce po obci vědět, kolik dětí je ve školním věku, kolik jich půjde do školy, přitom evidenci obyvatel mají na úřadě jen o patro níže“; „téměř stejné dotazníky o odpadech se vyplňovaly pro ČSÚ, Královéhradecký kraj a firmu, která svoz odpadu zajišťuje, mohly by si je vyměnit mezi sebou a nezatěžovat obec“*).
- Třetina obcí hodnotí negativně informační nevyváženost v rámci veřejné správy. Obce musejí předávat celou řadu informací, zpětně však potřebné informace nedostávají nebo jen obtížně (údaje o nezaměstnaných, odsouzených, podnikatelích v obci, různých řízeních občanů obce apod.).
- Problémem je také neúčelnost práce s informacemi. Obce poukazovaly na to, že na jedné straně nemají informace, které by potřebovaly, ale na druhé straně jsou zahlcovány informacemi pro ně dle jejich názoru nepotřebnými.

### Možná řešení:

- Některé obce navrhují v legislativě zakotvit informační povinnost ostatních úřadů veřejné správy vzhledem k obcím (úřady práce, sociální úřady, evidence podnikatelů, stavební úřady), tak aby obce měly právo na informace týkající se jejich správy či rozvoje.
- Racionalizovat termíny „sběru“ informací od obcí.

Jako inspirativní se jeví názor, že by bylo vhodné, kdyby byly dotazníky, zjišťující informace od obcí z vyšších úrovní státní správy, rozloženy v rámci celého roku. *V současné době přicházejí na obec všechny dotazníky na jaře, takže se starostům hromadí a ti si pak ve skutečnosti vybírají jenom ty, které považují za smysluplné. V případě neuvolněných starostů navíc vyplňování rozsáhlejších dotazníků značně vyčerpá čas potřebný na řízení obce.*

- Umožnit, aby si starosta mohl určit (např. na kraji či jinde), jakým způsobem chce informace poskytovat či dostávat (elektronicky či v papírové podobě).
- Reálně zajistit výměnu informací mezi jednotlivými institucemi (aby obce nemusely tytéž informace podávat několikrát).

## **I. Poskytování informací veřejnosti**

### Poznátky:

- Obce obvykle poskytují svým občanům širokou škálu informací, zejména jde o informace o dění v obci, týkající se služeb pro občany a o povinnostech občanů. Děje se tak nejčastěji obecním rozhlasem (81 % obcí), dále osobně (46 %) a tištěným zpravodajem (44 %). Některé obce úspěšně využívají i (dosud) poněkud netradiční formy informování občanů, např. kabelovou televizi nebo SMS.
- Vlastní webové stránky má naprostá většina obcí (92 %). Pokud je obec nemá, obvykle využívá ke zveřejnění informací o obci stránek jiného subjektu (obvykle svazku obcí). Téměř dvě třetiny obcí aktualizují své stránky průběžně.
- Informace podle zákona č. 100/1999 Sb. zveřejňují všechny dotazované obce, ovšem v papírové i elektronické podobě současně pouze 87 % obcí. *I zde se projevuje velikost obce – informace i v elektronické podobě zveřejňuje 98 % obcí nad 500 obyvatel (zatímco „jen“ 74 % obcí do 200 obyvatel).*
- Svě obecně závazné vyhlášky a nařízení zveřejňují i elektronicky čtyři pětiny obcí. Hlavními důvody, proč některé obce nezveřejňují informace elektronicky, je dle jejich sdělení nedostatek času (7 % obcí) a to, že obec nemá vlastní internetové stránky (5 %). Necelá polovina obcí má problém se zajištěním aktuálnosti informací, nejčastěji z časových důvodů.

### Problémy s poskytováním informací veřejnosti:

- Obce ve svém souhrnu nemají žádné zásadní problémy s poskytováním informací veřejnosti. *Je ovšem faktem, že informace reálně zveřejňované podle zákona č. 100/1999 Sb. jsou dosud často neúplné.*

## **J. Organizace voleb**

### Poznátky:

- Tři čtvrtiny obcí ze zkoumaného souboru nesignalizovalo žádné problémy spojené s organizací voleb do obecních zastupitelstev.
- Některé malé obce by vzhledem k nízkému počtu voličů uvítaly zkrácení voleb na jeden den.

- S organizací voleb do vyšších celků mají obce překvapivě problémy méně často než s volbami do obecních zastupitelstev (problémy uvedlo jen 11 % obcí). V tomto případě se jedná nejčastěji o malý zájem lidí o účast ve volební komisi.
- Převážná většina obcí (86 %) je pro ponechání kompetence k organizaci „neobecních“ voleb (tj. do krajských zastupitelstev, do Parlamentu ČR a Evropského parlamentu) na jejich úrovni. Mezi obcemi, které by uvítaly přesun této kompetence na vyšší úroveň, nejsou významné rozdíly ani z hlediska jejich velikosti, ani délky funkčního období jejich starostů.
- V případě obcí, kde se pro volby sestavuje pouze jedna kandidátní listina, neexistují za současných podmínek náhradníci pro případ, že někdo ze zvolených nemůže funkci vykonávat.

#### Problémy v oblasti organizace voleb:

- Problémy s organizací obecních voleb se objevují u čtvrtiny obcí, nejvíce u skupiny obcí 200-499 obyvatel a výrazně častěji v obcích, jejichž starosta je neuvolněný. Vzhledem k velikosti obcí je ovšem největším problémem sestavení kandidátní listiny.
- Při možnosti sestavovat pouze jednu kandidátní listinu vznikají problémy spojené s nalezením náhradníků pro případ, že někdo ze zvolených nemůže funkci vykonávat.
- Pokud by byla organizace „neobecních“ voleb zajišťována z vyšší úrovně, mohla mít za následek pokles účasti ve volbách.
- Stávající způsob financování nákladů na organizaci voleb přináší problémy nikoli z hlediska objemu těchto prostředků, ale velmi omezenými možnostmi jejich využití (*např. „... pro každé volby se mohou kupovat nové zástěny i urny, avšak vymalovat volební místnost za tyto prostředky nelze ...“*).

#### Možná řešení:

- Zvážení legislativní možnosti uvádět na kandidátní listině více kandidátů, než jich může být zvoleno v případě pouze jedné kandidátní listiny v obci.
- Problémy se sestavováním kandidátních listin do obecních voleb lze nejspíše řešit pouze na úrovni obce a podporovat zapojování občanů do veřejného dění.
- Přesun obecních voleb do působnosti samostatné (nepochybně současně s přesunem finančních prostředků).

## **K. Koncepční činnost**

#### Poznatky:

- Obce většinou mají zpracované důležité koncepční a programové materiály:
  - Dokumenty územního plánování mají zpracovány dvě třetiny obcí, nejčastěji územní plán (66 % obcí) a urbanistickou studii (41 % obcí),
  - Rozvojovou koncepci má ještě více obcí (77 %),

- Program obnovy venkova a strategii svazku obcí, jehož je obec členem má k dispozici více než polovina obcí,
- Vlastní obecní strategický dokument má pouze čtvrtina obcí.

#### Problémy s pořizováním koncepčních dokumentů:

- Nejčastější problémy vznikají při pořizování zejména územního plánu, které jsou převážně spojené se složitostí procesu projednávání daného dokumentu a náročností získání podkladů pro jeho vypracování.

*V rámci realizovaného průzkumu ještě nemohla být vyhodnocena nová právní úprava v této oblasti (nový stavební zákon), neboť její realizace je teprve ve svých počátcích.*

#### Možná řešení:

- Složitost projednávání dokumentů územního plánování je dána složitostí problematiky a nutností umožnit vyjádření všech dotčených subjektů. Nicméně by bylo vhodné posoudit stávající proces a pokusit se přece jen o jeho zjednodušení tak, aby jeho pořízení bylo v reálných silách i malých obcí.

### **L. Zřizování zařízení a orgánů**

#### Poznatky:

- Malé obce vzhledem ke své velikosti a finančním možnostem zřizují jen ta nejnutnější zařízení či orgány. Obecní policii proto nemá žádná z šetřených obcí, využívají služeb útvarů Policie ČR z větších obcí či měst.
- Knihovna se vyskytuje ve výrazné většině obcí (80 %), pouze 9 % obcí provoz knihovny zatěžuje.
- Školy či školská zařízení zřizuje polovina obcí, ale situace se velmi liší u jednotlivých velikostních kategorií obcí. Škola funguje ve všech obcích nad 500 obyvatel, v polovině obcí od 200 do 499 obyvatel, a jen ve 3 % obcí do 200 obyvatel (podrobněji viz obr. 2). Zřizovány jsou nejvíce mateřské školy, méně již 1. stupeň základních škol a pouze desetina obcí disponuje úplnou základní školou. Jiná zařízení obce zřizují poměrně zřídka – 12 % obcí. Jedná se především o kulturní domy, školní družiny a jídelny.

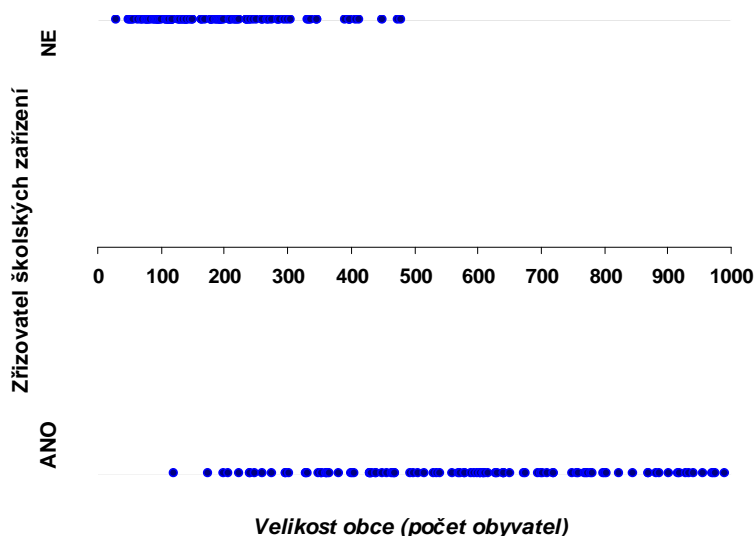
#### Problémy:

- Hlavním problémem při zřizování knihoven v malých obcích je dodržení všech požadavků, které jsou pro provoz knihoven stanoveny zákonem.
- Obce, které zřizují školy a školská zařízení, uvádí jako nejčastější problém zajištění jejich provozu (až pětina obcí). Konkrétně se jedná především o údržbu a opravy budov a zajištění zákonných požadavků na provoz škol.



### Možná řešení:

- Možným typem řešení je odstupňování (resp. snížení) standardu služeb daného zařízení, což by bylo možné v případě knihoven (nikoliv však škol – nicméně „spojené ročníky“ jistým druhem tohoto řešení jsou).
- Druhé řešení spočívá v posílení financování vybraných zařízení a aktivit, což se odvíjí od priorit veřejných politik. V případě škol, které v malých obcích hrají nezastupitelnou roli (nejen při vzdělávání dětí, ale i role při celoživotním vzdělávání, rozvoji společenského života v obci apod.), a při zdůrazňování nutnosti rozvoje lidských zdrojů, má i tato cesta racionální zdůvodnění. Určitá racionalizace a spolupráce obcí je v této oblasti nezbytná.



Obr. 2: Zřizování škol a školských zařízení v závislosti na velikosti obce

### **M. Vydávání povolení**

#### Poznátky:

- Jedním z relativně častých rozhodnutí, které obce vydávají, je povolení ke kácení dřevin. Přesto jde ročně většinou pouze o několik rozhodnutí, přičemž zamítavých je průměrně 6 % případů. Na úrovni malých obcí nicméně převažuje názor zachovat tyto kompetence obcím, pouze pětina obcí by souhlasila s převedením této kompetence na vyšší úroveň.
- Dále obce obvykle povolují konání sportovních či kulturních akcí a různé činnosti spojené s pozemními komunikacemi (povolení vjezdu a užívání komunikace, povolení zvláštního užití komunikace, připojení místní komunikace k jiné komunikaci).

*Jako poměrně nesmyslná byla označena skutečnost, že obec vydává rozhodnutí i pro povolování tombol a to vzhledem ke konkrétní právní formě tohoto povolení, protože žádost o povolení se musí podat tři měsíce dopředu spolu s výpisem všech plánovaných cen, a nakonec z cen ještě obec odvádí daň (!).*

### Problémy při vydávání povolení:

- Problémy při vydávání povolení má necelá třetina obcí. Častěji jde o obce, jejichž starosta vykonává funkci jako uvolněný a míra problémovosti se zvyšuje také s rostoucí velikostí obce.
- Nejvýznamnějšími překážkami jsou právní náležitosti vydaného rozhodnutí a odborné znalosti potřebné pro jeho vydání (*např. o méně známých a vzácnějších dřevinách by měli skutečně rozhodovat především kvalifikovaní pracovníci*).
- Vydávání posudků na kácení stromů je spojeno s přílišnou odpovědností starosty, nesprávné rozhodnutí může mít i katastrofické následky.

### Možná řešení:

- Zvážit přesun povolování kácení dřevin na vyšší úroveň veřejné správy tak, aby byla zajištěna dostatečná právní i věcně odborná úroveň této správní činnosti. Zvážit reálné možnosti právní regulace a kontroly jejího respektování.

## **N. Odpady a životní prostředí**

### Poznatky:

- Kompetence obcí na úseku odpadového hospodářství a péče o životní prostředí v obcích nepředstavují pro většinu obcí problémy. Všeobecně je lepší situace v oblasti likvidace odpadů než při ochraně přírody.
- Při zajištění sběru a odvozu komunálního odpadu mají překvapivě častěji problémy větší obce (nad 500 obyvatel).
- Případy v oblasti ochrany zvířat řeší 13 % obcí s řádově několika případy ročně.
- Z kompetencí týkajících se ochrany přírody a zvířat obcím nevyhovuje povinnost postarat se o zaběhlé psy (odchyt, ubytování, krmení atd.). *Když se v katastru obce najde zaběhnutý pes a je umístěn do útulku, obce musí zaplatit roční náklady spojené s jeho pobytem v útulku, což je finančně zatěžuje.*

### Problémy v oblasti likvidace odpadů a životního prostředí:

- Problémy se sběrem komunálního odpadu má čtvrtina obcí, problémy narůstají s velikostí obce. Významným problémem je stále třídění odpadu a zejména likvidace biologického odpadu. *Obce posuzují velmi negativně své nedostatečné pravomoci v oblasti odpadového hospodaření k osobám využívajícím obec k „druhému bydlení“.*
- Problémy na úseku zajištění ochrany přírody narůstají přímo úměrně se vzrůstající velikostí obce. Za největší problém v oblasti ochrany přírody jsou stále považovány černé skládky (uvedla třetina obcí z těch, pro něž je tato oblast tíživá).
- Významným problémem komplikujícím výkon kompetencí na daném úseku je složitá administrativa, spojená s předepsaným výkaznictvím.

### Možná řešení:

- Zvážit přesun agend na vyšší úroveň veřejné správy.

## **O. Správní úřady (stavební a matriční)**

### Poznatky a problémy:

- Prakticky všechny obce jsou spokojeny se stávajícím rozmístěním matričních a stavebních úřadů, ať již se tyto úřady v obci nacházejí či nikoliv.
- Obce bez správních úřadů pozitivně hodnotí zejména dobrou dostupnost těchto úřadů. Ve své obci samy tyto úřady nechtějí – kvůli finanční náročnosti, růstu administrativy a požadavku kvalifikovaného pracovníka.
- U obcí se správními úřady se problémy spojené s výkonem těchto činností objevují jen velmi výjimečně.

### Možná řešení:

- Zvážit systémovost organizace vzhledem ke zvolenému obecnému modelu organizace územní veřejné správy.
- *Námět z řad starostů: rozdělit činnosti ve stavební oblasti tak, aby obec mohla přijímat oznámení či jednoduchým způsobem povolovala drobné stavební úpravy (stavba plotů, výměna oken apod.). Tímto způsobem by usnadnila občanům provádět tyto věci a umožnila stavební úřadům řešit věci závažnější.*

## **P. Spolupráce a metodické vedení**

### Poznatky:

- Obcím při výkonu veřejné správy obecně metodicky pomáhají krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a pověřené obecní úřady (dvěma třetinám obcí). Ministerstva byla zmíněna podstatně méně (15 % obcí).
- S dotazy se obce nejčastěji obracují na známé starosty a své „vyšší“ obce (pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností), o něco méně také na krajský úřad; ministerstva jsou opět poměrně málo využívána.
- Výkon činností v přenesené působnosti by obcím usnadnila přehlednější a stabilní legislativa, jasně rozložené působnosti (samostatná x přenesená působnost) a dostatečné metodické vedení. Při výkonu přenesené působnosti obce spolupracují nejčastěji s obecními úřady obcí s rozšířenou působností, při výkonu samostatné působnosti pak převážně v rámci svazků obcí.
- Úroveň metodického vedení dle starostů hodně závisí na konkrétních osobách na úřadech, objevují se významné rozdíly mezi přístupem jednotlivých úřadů a osob. Podle názorů řady starostů si například úředníci na krajích neuvědomují, že drtivá většina starostů malých obcí je neuvolněná, nejsou profesionálními úředníky s hlubšími znalostmi práva. Zjištěná situace signalizuje značné rozdíly v kvalitě výkonu veřejné správy mezi malými a velkými sídly ORP. Nejvýznamnější roli stále hrají ORP v bývalých okresních městech.

- Celou řadu metodických věcí řeší starostové na setkáních svazku obcí, kdy např. uvolnění starostové poradí těm neuvolněným. Objevily se i stížnosti na opožděnou metodickou pomoc, která přišla, až když byla neaktuální.
- Prostorové rozložení problémů v oblasti metodického vedení je uvedeno v **Příloze 13**.

#### Problémy v oblasti metodického vedení:

- Téměř polovina obcí pociťuje v metodickém vedení nedostatky, výrazně častěji uvolnění starostové. Problémy klesají s délkou fungování starosty ve funkci, protože déle působící starostové mají více vlastních zkušeností. Hlavním nedostatkem jsou nejasné metodické pokyny a špatná komunikace mezi orgány veřejné správy.
- Jako problém se jeví významné rozdíly v přístupu jednotlivých úřadů a osob v různých krajích. Objevily se kritické hlasy k metodickému vedení obcí ze strany kraje Vysočina (častěji se jednalo o starosty obcí na Pelhřimovsku, které spíše přirozeně spádují do Jihočeského kraje).

#### Možná řešení:

- Systematizovat a prohloubit metodickou činnost, vyjasnit postavení jednotlivých poskytovatelů metodické pomoci jak vůči jejím adresátům, tak i mezi sebou navzájem.

## **R. Vzdělávání**

#### Poznatky:

- Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě se účastní téměř všechny obce, jako zatěžující je vnímá třetina obcí (zejména neuvolnění starostové a starostové v prvním funkčním období) a to především pro jeho časovou a finanční náročnost.
- Úroveň a kvalita vzdělávacích kurzů pro starosty či pracovníky obcí (zvláště vzdělávání realizované různými firmami) není dle názoru starostů pro ně přínosná, protože většinou nejsou zaměřeny na konkrétní potřeby obcí.
- Starostové v prvním volebním období se výrazně častěji zajímají o možnost absolvovat rozsáhlejší specializovaný kurz věnovaný základním otázkám řízení obce.

#### Problémy v oblasti vzdělávání:

- Odborná úroveň a věcná náplň vzdělávacích kurzů neodpovídá konkrétním praktickým potřebám starostů.
- Povinná účast na vzdělávání je zatěžující jak z hlediska časového, tak i finančního, navíc jeho odborná úroveň a věcné zaměření není vždy jednoznačně přínosné.
- Za problém je považováno, že není nabízen specializovaný kurz pro začínající starosty.
- Chybí účinná kontrola kvality nabízeného vzdělávání od centrálních orgánů, které pro ně vydávají akreditace (...*lektori často pouze předčítají zákony a neumí vysvětlit jejich praktické využití pro řízení obce - starosta přece číst umí!... Vzdělání starosty ani nemusí být vysokoškolské, i když je to velká výhoda, ale je důležité, aby byl ochoten i schopen se i nadále vzdělávat. Obce mají lepší předpoklady pro rozvoj tehdy, pokud mají nejen jakékoliv zaměstnance, ale zejména schopné zaměstnance*).

### Možná řešení:

- Vytvoření systému vzdělávání pro starosty i úředníky s odstupňovanou délkou jejich praxe a tomu odpovídající náplní kurzů.
- Zavést účinnou kontrolu kvality nabízeného systému vzdělávacích akcí pro pracovníky veřejné správy.

## **S. Obecné názory na přesun kompetencí**

### Poznatky a problémy:

- Přestože obce mají řadu kompetencí, existují určitá „bílá místa“, která by starostům usnadnila správu obce. Nejvíce by přivítali
  - možnost povolování menších staveb přímo obcí (*za současné situace to formálně řeší příslušný stavební úřad, nicméně v praxi drobné stavby občané velmi často vůbec nehlásí*),
  - zvýšení samostatné rozhodovací pravomoci starostů (*„nyní je starosta spíše nástrojem zastupitelstva“*),
  - pravomoc obce dávat pokuty za drobné přestupky a
  - přidělení více finančních prostředků (formou dotací či změny rozpočtového určení daní).
- **Dle názoru představitelů 62 % malých obcí by malé obce vůbec neměly vykonávat přenesenou působnost, v případě obcí do 200 obyvatel jsou proti vykonávání přenesené působnosti přímo obcemi tři čtvrtiny starostů.** Zájem o zbavení se výkonu přenesené působnosti nicméně klesá s délkou výkonu funkce starosty, a to od dvou třetin (v prvním období) do poloviny starostů (ve čtvrtém a dalším období).
- Z rozhovorů se starosty vyplynulo, že určitých činností v přenesené působnosti by se vzdali téměř všichni starostové. *Na názor starostů v této oblasti mělo vliv i to, že obecní volby jsou zařazeny do oblasti přenesené, přičemž tato kompetence je bytostně místní záležitostí.*
- Převést přenesenou působnost chtějí obce zejména kvůli potřebě odborných znalostí pro její výkon (56 % obcí) a finanční náročnosti (32 % obcí). Při přesunu by však musela být vyjasněna role obce (iniciační a informační) a povinnost vyšších orgánů ji informovat.
- Obce by in concreto přivítaly přesun rozhodování v řešení přestupků (*ty již v současné době vlastními silami řeší jen malá část obcí*) a v odborných věcech – sociálně-právní ochraně dětí, vydávání odborných stanovisek, ve věcech ochrany zvířat a životního prostředí. Část obcí by ráda přesunula na vyšší úroveň také organizaci „neobecních“ voleb; mezi starosty se však objevují různé názory na tuto oblast (viz kapitola J. Organizace voleb). *Návrhy na přesun kompetencí jsou různorodé, do velké míry jsou dány specifiky obce. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy má řada obcí pocit, že se této kompetence již zbavila a proto se vzdání této kompetence již formálně nedeklaruje.*
- Argumentem pro zachování přenesené působnosti (*myšleno vybraných činností na úseku přenesené působnosti*) v obcích je fakt, že největší množství informací o obci a občanech má právě ona obec, která také nejlépe zná své problémy (což uvedlo 35 % obcí), a s pravomocemi v přenesené působnosti může lépe řídit svůj rozvoj (18 %). Zachovat by

obce chtěly především vydávání nařízení a rozhodnutí, zavést povolování drobných staveb a evidenci obyvatel. *Z toho vyplývá, že by obce měly vykonávat jednoduché, časově nenáročné činnosti ve vztahu k občanům, protože jsou jim blíže a mohou reagovat operativně, ale odbornější rozhodnutí vyžadující více času (který zvláště neuvolněný starosta nemá) by měl vykonávat někdo jiný.*

- Prostorové rozložení názorů představitelů obcí na to, zda mají obce se základní působností vykonávat přenesenou působnost je uvedeno v **Příloze 13**.

#### Další problémy spojené s činností obce:

- Starosty osobně i celkový rozvoj obce silně zatěžují nevyjasněné vlastnické vztahy v určitých lokalitách, neřešené komplexní pozemkové úpravy. Dochází tak k řadě patových situací, kdy obec má problémy např. s budováním infrastruktury nebo řešením situace chátrajících objektů.
- Vyšší úřady dle názoru některých starostů velmi často ve sporných případech obec versus občan rozhodují spíše v neprospěch obcí, protože se obávají soudního napadnutí rozhodnutí ze strany dotčeného občana.

#### Možná řešení:

- Viz závěrečná (5.) část.

## 5. OBECNÉ ZÁVĚRY

Závěrečná kapitola stručně shrnuje a zobecňuje některé důležité vybrané poznatky k hlavnímu záměru projektu – tj. k **nalezení kompetencí, které zatěžují výkon veřejné správy v malých obcích** (do 1000 obyvatel), získané při realizaci projektu. Připomínáme přitom, že dílčí výsledky jednotlivých částí projektu již byly prezentovány v předchozích kapitolách, včetně uvedení řady návrhů možných řešení poznaných relevantních problémů.

### KOMPETENCE ZATĚŽUJÍCÍ OBCE

**Kompetence, tedy okruhy otázek, o kterých má veřejná správa rozhodovat, byly nastavovány po roce 1990 poměrně živelně** (zcela přitom absentovala obecnější kriteria, jež by byla aplikována v legislativním procesu při rozhraničování záležitostí samostatné a přenesené působnosti, jakož záležitostí místního a „nadmístního“ charakteru). Projevily se tu souběžně dva rozporné trendy: jednak snaha zmenšit pravomoci centrálních orgánů veřejné správy a rozšířit pravomoci vznikajících orgánů územní samosprávy, tedy decentralizovat a dekoncentrovat veřejnou správu v České republice, a jednak posílit vliv státu na celou řadu otázek a zajistit tak určitou potřebnou jednotnou kvalitu výkonu veřejné moci.

Konstatujeme, že v důsledku uvedeného, jakož i v důsledku poměrně rychlých a zásadních proměn společnosti a jejího právního prostředí, byly obcím (včetně malých) svěřeny k rozhodování i takové otázky, se kterými dosud neměly prakticky žádné či vůbec žádné zkušenosti, a na druhé straně se v řadě oblastí začal vytvářet poměrně složitý administrativní proces (způsob výkonu veřejné správy), kdy k vlastnímu rozhodnutí je třeba shromáždit celou řadu podkladů či dokonce i podkladových rozhodnutí. To vše se odehrálo za situace, kdy povinnosti obcí byly a jsou postupně upravovány v dlouhé řadě zákonů, mnohdy dle všeho zcela nekoordinovaně a pro adresáty naprosto nepřehledně.

Faktická zátěž určité kompetence je přitom (přinejmenším z pohledu malých obcí samotných) podmíněna nejen její legislativní delegací, ale též (nebo snad právě) výskytem s ní spojených právně relevantních událostí. Paradoxně tak nejmenší obce netrápí tolik problémů, co obce větší, protože se v nich nevyskytují podněty/potřeba k jejich řešení. I s tímto vědomím je třeba přistupovat ke zde prezentovaným závěrům dotazníkového šetření. S jistou mírou nadsázky a zjednodušení **lze v některých případech konstatovat, že daná kompetence není malými obcemi vnímána jako zatěžující jen proto, že zákonná úprava postrádá faktické realizace** (zejména sociálně-právní ochrana dětí, vydávání stanovisek aj., za jistých okolností i přestupková agenda, pokud ji obec převedla na základě veřejnoprávní smlouvy). Z toho samozřejmě plyne, že u takovýchto kompetencí bude třeba poctivě a v širších souvislostech zvážit, zda skutečnou realizaci zákonné úpravy zajistit/podpořit vyšší mírou metodické a dozorové/kontrolní činnosti, nebo přesunem této kompetence na jiné vykonavatele veřejné správy v území, nebo dokonce od předmětné státně správní regulace (jako nepotřebné) zcela upustit či ji alespoň zmírnit (deregulace). V uvedených příkladech je nejvhodnějším řešením přesun na vyšší úroveň (viz následující tabulka).

Na základě šetření v obcích nebyly zjištěny významné duplicity při výkonu veřejné správy. Duplicitní charakter činností lze nalézt pouze v oblasti poskytování informací, kdy fakt, že obce poskytují různým orgánům veřejné správy totožné údaje opakovaně.

V rámci kapitoly 4 bylo řešitelským týmem v souladu se zadáním projektu zdůrazněno i možné legislativní řešení některých problémů spojených s výkonem kompetencí obcí. Vedle toho ovšem existuje početná skupina aktivit zatěžujících obce, jejíž vhodné řešení vychází z principů jiných a novelizace právních předpisů by mohla vést ke zlepšení stavu vskutku jen zdánlivě. Jde zejména o rozvoj lidských zdrojů, podporu spolupráce, metodické vedení, zlepšení koordinace činností jednotlivých subjektů veřejné správy, racionalizace systému vytváření a využívání informací ve veřejné správě apod.

Shrneme-li, pak hlavní oblasti, v nichž by byl dle výsledků realizovaného šetření vhodný přesun kompetencí, jsou uvedeny v následující tabulce, která rovněž zpětně odkazuje na podrobnější výklad k danému tématu.

#### **Přehled hlavních kompetencí nepřiměřeně zatěžujících obce a návrh řešení**

Kompetence	Návrh řešení	Pozn.
Přestupky	Odebrat obcím 1. stupně a přenést na vyšší úroveň (ORP)	Blíže viz str. 40
Sociálně-právní ochrana dětí	Odebrat obcím 1. stupně a přenést na vyšší úroveň (ORP)	Blíže viz str. 42
Sociální zabezpečení	Odebrat obcím 1. stupně a přenést na vyšší úroveň (ORP)	Blíže viz str. 42
Vydávání odborných rozhodnutí	Odebrat obcím 1. stupně a přenést na vyšší úroveň (ORP)	Blíže viz str. 49

Druhá tabulka soustřeďuje vybrané problémy malých obcí řešitelné legislativní cestou. Podrobnosti jsou uvedeny v odkazech na příslušných stranách v kapitole 4.

#### **Vybrané návrhy řešení v oblasti legislativní**

Kompetence	Návrh řešení	Pozn.
Narušování pořádku v obci	Zvážit legislativní rozšíření využití blokového řízení	Blíže viz str. 40
Místní poplatky	Zjednodušit právní režim správy místních poplatků	Blíže viz str. 41
Drobné stavby	Možnost povolování drobných staveb přímo obcí	Blíže viz str. 53
Evidence podnikatelů	Zakotvit oprávnění obcí na informace o podnikatelích na svém území	Blíže viz str. 45
Právo na informace	Zajistit právo obcí na informace týkající se jejich rozvoje	Blíže viz str. 45
Politika zaměstnanosti	Posílit nástroje spolupráce mezi obcemi a úřady práce	Blíže viz str. 42
Informační toky	Stanovit rámec pro informační povinnosti obcí a zajistit koordinaci a dostupnost informačních zdrojů	Blíže viz str. 45
Zřizování zařízení	Odstupňování standardů pro fungování jednotlivých zařízení (např. knihoven)	Blíže viz str. 48

Vedle kompetencí nezbytných pro zajištění fungování obce je vhodné, aby obce měly i další kompetence v oblasti regulační a rozvojové, aby měly skutečně možnost samostatně řešit a ovlivňovat záležitosti běžného života obce. Příkladem těchto kompetencí může být výše uvedené blokové řízení, kompetence v sociální oblasti, případně i povolování drobných staveb, kterých by se netýkalo stavební řízení. Dle zjištěných názorů je taktéž třeba posílit



informační práva obcí, zejména na informace o místních podnikatelích, o nezaměstnaných apod.

## **SOUVISEJÍCÍ POZNATKY Z ŠETŘENÍ**

Nad rámec řešeného projektu samotného poukážeme na to, že starostové působící ve více funkčních obdobích se poměrně často vyjadřovali ke zrušení okresních úřadů, které z hlediska výkonu kompetencí obcí hodnotí jako značně negativní krok. Nově vzniklé samosprávné kraje totiž k veřejné správě ve svém území přistupují jinak a fungování místní správy je mnohdy v zásadě nezajímá, vzdálenost mezi krajem a obcí je také oproti situaci v rámci okresu větší. Obce s rozšířenou působností jsou kromě vlastních povinností, vztahujících se přímo k jejich vlastnímu území, zatíženy i péčí o svůj správní obvod, a tak často vykonávají pouze věci nejnnutnější. Obcím tak chybí reálně fungující a dosažitelná pomocná ruka a výkonný orgán vnímající území správního obvodu spolu s obcemi jako území „svého“. Okresní úřady jako do jisté míry na místních poměrech a politických vlivech nezávislé orgány státní správy s jasně danými kompetencemi ve vztahu k obcím dokázaly dle názorů malých obcí řešit výkon státní správy v území mnohem účinněji, než se daří v současné správní struktuře. Díky menšímu obvodu a výše uvedenému vztahu k území plnily okresní úřady roli nejen v rovině řešení vzniklých problémů, ale též iniciovaly řadu kroků ke zlepšení stavu a byly z vlastní iniciativy více v kontaktu s jednotlivými obcemi.

Přesun kompetencí z obcí se základní působností na obce s působností větší (ORP či POÚ) je nutné posuzovat i ze strany obcí, kterým by povinnosti a úkoly přibyly. Schopnost zvládnout širokou agendu ORP či POÚ se odvíjí od základní velikosti úřadu dané obce (která vyplývá z velikosti obce). Existují tak výrazné rozdíly ve správních předpokladech bývalých sídel okresních úřadů a jinými obcemi. Značnou roli hraje i úroveň financování dané přenesené působnosti, která se v současné době dle informací ministerstva vnitra u obcí s POÚ pohybuje kolem 50 % nákladů, zatímco u ORP se již obvykle blíží ke 100 %.

V rámci šetření byla dotazována i obec s pověřeným obecním úřadem Vranov nad Dyjí (jedna ze dvou obcí tohoto typu v ČR menší než 1 000 obyvatel), která k 1. 1. 2006 měla 869 obyvatel. Do jejího obvodu spadá dle finančního vztahu pro výpočet příspěvku na výkon státní správy 5 314 obyvatel, což je šestkrát více než její vlastní velikost a v rámci ostatních obvodů to představuje velmi vysoké číslo ve srovnání s velikostí úřadu (např. u POÚ Jihomoravského kraje se tato hodnota pohybuje obvykle mezi 2-3 násobkem, jediné Šlapanice mají obvod devětkrát větší). Obec Vranov nad Dyjí zaměstnává devět osob na plný úvazek, přičemž každý z nich má na starost činnost jednoho odboru. Lze konstatovat, že výkon většiny kompetencí a činností nečiní obci problémy. Obec vydává větší množství rozhodnutí o povolení kácení dřevin, přičemž tuto kompetenci by ponechala v gesci obce. S výkonem matričního a stavebního úřadu nemá problémy. Ve vztahu k přesunům kompetencí je v zásadě spokojena se stávající situací. Domnívá se však, že by obec se základní působností neměla vykonávat přenesenou působnost. Jistou roli při správě svého obvodu hraje i to, že s výjimkou jediné jsou všechny obce členy dobrovolného svazku obcí Vranovsko; starosta Vranova nad Dyjí je pak tradičně předseda svazku a Vranov nad Dyjí zajišťuje administrativu spojenou s chodem svazku.

Nutno poznamenat též to, že u malých obcí se nejvíc projevuje ve zvýšené míře vliv lidského faktoru – veřejnou správu vykonávají funkcionáři vedle svého zaměstnání a na amatérské úrovni, mnohdy bez potřebných znalostí. Důležitým poznatkem je v této souvislosti zjištění absence vzdělávacího programu „šitého na míru“ zejména začínajícím

starostům a pojatého poměrně pragmaticky tak, aby starosty nejen zasvětil do problematiky po stránce věcné, ale také nabídl konkrétní aplikace, rady, rozdělení kompetencí zásadních a doplňujících apod.

V dotazníku byla rovněž zařazena otázka, zda obce v případě, že mají více částí zřizují osadní výbor. Z šetřeného vzorku mělo 23 % obcí (47 obcí) více než jednu místní část, přičemž nejčtenější byly obce se dvěma místními částmi. Osadní výbor byl zřízen pouze ve čtyřech obcích, přičemž ve všech případech šlo o obce s pouhými dvěma částmi.

Na výkon veřejné správy v malých obcích působí vedle jiných faktorů, kterými jsou zejména osobnost starosty, i **prostorové umístění obce**. Ačkoliv výkon státní správy v přenesené působnosti je svým charakterem územně neutrální lze oprávněně zvažovat alespoň jistý vliv polohy jakožto nepřímé determinanty. Pomocí metody kartografické vizualizace byly znázorněny do kartodiagramů odpovědi představitelů malých obcí na otázky týkající se názorů na výkon přenesené působnosti v obcích se základní působností a na problémy v oblasti metodického vedení (blíže viz *Příloha 13*).

Převaha názorů, že by obce se základní působností neměly vykonávat přenesenou působnost, se nejvíce projevila v kraji Vysočina (zde působí i fakt, že je zde větší počet nejmenších obcí), a kde se opačný názor projevovat spíše sporadicky. V Jihomoravském kraji se odpovědi jednoho typu více soustřeďují do určitých shluků, kdy silnou podporu přesunu kompetencí lze vysledovat na Vranovsku, značné množství obcí s opačným názorem je na Boskovicku. Názory na území Královéhradeckého kraje nevykazují vzhledem k územním charakteristikám výraznější závislost a jsou rozloženy poměrně rovnoměrně.

Podíváme-li se na metodické vedení, které je více spjato s konkrétními obcemi s rozšířenou působností a kraji, vyskytují se odpovědi obojího typu ve všech oblastech šetření. Vedle toho lze identifikovat prostory s převahou pocíťovaných problémů v metodické oblasti. V kraji Vysočina jde zejména o Pelhřimovsko (může být ovlivněno i spádovostí kraje k Jihočeskému kraji a napjatějším vztahů ke kraji Vysočina), částečně i o Bystřicko; Královéhradeckém kraji poměrně jednoznačně o Broumovsko; v kraji Jihomoravském o Vranovsko, Boskovicko a také o Hustopečsko. Na základě zjištěných poznatků není však možné rozlišit nespokojenost s metodickým vedením ORP, kraje či jiných subjektů. Při srovnání výskytu metodických problémů s názory na přesun kompetencí lze vysledovat poměrně silnou vazbu.

## ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

V této závěrečné zprávě prezentované poznatky, jejich interpretace a návrhy řešení nepochybně mohou sloužit k dosažení vytčeného cíle, tedy k nalezení a realizaci takových opatření, která by vedla k následným úpravám v právním řádu tak, aby bylo dosaženo celkového zlepšení činnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy v území, a to zejména z hlediska obcí se základní působností a se zvláštním přihlédnutím k situaci malých obcí.

Nicméně považujeme závěrem, a to v souladu se shora konstatovaným, za nutné zdůraznit, že:

1. Ještě předtím, než bude k eventuálním opatřením přistoupeno, **bude třeba otázku kompetencí územní veřejné správy posoudit** vedle pohledu zde zjištěného a prezentovaného **též pohledem státu, právě jehož vlastním úkolem a zájmem je realizace i oné územní státní správy s vědomím toho, že v podmínkách České republiky jako unitárního demokratického právního státu je nezbytně třeba**

**zajistit stejnou reálnou úroveň a kvalitu státní správy na celém území** (je tedy třeba posoudit i to, jaká je schopnost dané úrovně územní veřejné správy předmětné kompetence kvalitně realizovat), **logicky tedy názory a potřeby malých obcí mohou být toliko jedním z vícera kritérií relevantních pro koncipování efektivní veřejné správy v České republice.**

2. Pokud bylo za jeden z obecných cílů projektu označeno nalézt únosnou míru výkonu kompetencí (tj. to na co obce stačí, ale i co je nezbytné) a také nalézt velikostní hranici, do jaké má vůbec smysl určitou kompetenci vykonávat, **pak zásadní systémovou otázkou, kterou tento projekt vznáší, je to, zda i nadále vybavovat přenesenou působností všechny obce v České republice, jak je tomu doposud, či zda na nejnižší úrovni územní veřejné správy pro futuro neponechat toliko samosprávu.** V případě úvah o ponechání na obcích prvního stupně toliko samostatné působnosti by ovšem zároveň muselo být přistoupeno k přesunu některých elementárních kompetencí do samostatné působnosti. Zcela jistě by např. muselo jít o volbu do obecních zastupitelstev či výběr místních poplatků.

Předpokládá se, že poznatky, podněty i připomínky získané průzkumem, budou dále využity pro navržení účelných změn právního řádu, a to v souladu s usnesením vlády České republiky č. 1325 ze dne 22. listopadu 2006, k souhrnné analýze působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků, při akceptování názorů těch, kteří veřejnou správu v území vykonávají a při zohlednění potřeb malých obcí. V tomto směru je realizovaný úkol, jehož výsledky tato zpráva shrnuje, toliko první částí projektu usilujícího o řešení problémů spojených s výkonem veřejné správy v obcích. Druhá část projektu by se pak měla věnovat přenosu návrhů řešení legislativní cestou do změny konkrétních ustanovení příslušných zákonů.

Zjištěné problémy jsou cenným vstupem pro možné řešení, nicméně na základě dosavadního stupně poznání je **potřebné ještě provést další analytické kroky.** Jedním z nich je **konfrontace poznatků se situací v dalších územích,** dále by bylo vhodné zaměřit se hlouběji **na věcné a prostorové vazby, které výkon veřejné správy v malých obcích ovlivňují.** V neposlední řadě zůstává **otázka vztahů mezi obcí I. stupně a obcí s pověřeným obecním úřadem či obcí s rozšířenou působností, jakož i působení matrik a stavebních úřadů a kvality výkonu těchto správních úřadů ve vztahu k velikosti dané obce.** V tomto směru by proto - dle našeho názoru - mělo být pokračováno ve výzkumných aktivitách s tím, že by rovněž měla být **prověřována reálnost a dopady navrhovaných řešení,** která zde prezentovaný projekt svými výsledky předložil.

## LITERATURA

Akkermans, P. (1990): *The European Charter of Local Self-Government, in The Territorial Distribution of Power in Europe I*. Publications of the Institute of Federalism Fribourg. Fribourg : Institute of Federalism, s. 271 – 299

*Analýza možností využití subobecní samosprávy pro zvýšení demokratičnosti samosprávy a pro podporu sdružování v samosprávě* (2005): [online], [cit. 2006-04-23], URL: [http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/pdf\\_opti/d\\_analyz.pdf](http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/pdf_opti/d_analyz.pdf).

Bačová, M. (1997): *Integrace obcí zde již byla*, S '97, roč. 8, č. 38, s. 28.

Binek, J. a kol. (2007): *Venkovský prostor a jeho oživení*. Brno: Georgetown, 2006, 140 s., ISBN 80-251-19-5

Binek, J., Chabičovská, K. (2007): *Význam spolupráce ve veřejné správě*. In *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy ČR*, Brno: Moravskoslezská akademie pro vzdělávání, vědu a umění, 2006, ISBN 978-80-7302-125-0, s. 101-111

*Demografická příručka 2004* (2005): [online], Český statistický úřad, [cit. 2006-03-19]. URL: <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/publ/4032-05-2004>.

Galvasová, I. a kol. (2002): *Průmět strategických dokumentů do území Jihomoravského kraje*. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2002

Galvasová, I. a kol. (2007): *Socioekonomický rozvoj regionů v ČR – kartografická vizualizace vybraných indikátorů*. Brno: GaREP, spol. s r.o. 2007, dostupné na <http://www.regionalni.rozvoj.cz/catalogue1/index.htm>

Galvasová, I., Binek, J., Chabičovská, K., Holeček, J., Halásek, D.(2007): *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007, 140 s., ISBN 80-251-20-9

Hampl, M.; Miller, J. (1998): *Jsou obce v České republice příliš malé?* In *Sborník České geografické společnosti*, roč. 103, č. 1 (1998), s. 1-12.

Illner, M. (2006): *Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie*, s. 15-26. In Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. (2006): *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, Praha, ISBN 80-7330-086-9.

Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, 408 s. ISBN 80-7179-794-4 (Beckova edice právní instituty).

Maříková, P. (2005): *Malé obce - sociologický pohled*. In *Obec a finance*, roč. 10, č. 1, s. 22-24.

Matula, M. (2002): *Změny, které přinesl zákon o obcích*. In *Veřejná správa*, 2000, č. 40, s. 12, 21 – 22

Mrkývka, P. (1999): *Evropský základ územní samosprávy*. In *Časopis pro právní věci a praxi*, 1999, č. 3, s. 277 – 281

Perlín, R. (1996): *Problematika organizace státní správy a samosprávy*. In Hampl, M. a kol. (1996): *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha, 395 s.

*Souhrn právních předpisů upravujících činnost obcí k 31.12.2006* (Ministerstvo vnitra ČR, 2007) [online], [cit. 2007-06-28], URL: <http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/obce.xls>

Swianiewicz, P. (2002): *Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework* [online]. In: Swianiewicz, P. (ed.) (2002): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute Budapest, ISBN: 963 9419 45 1, [cit. 2006-04-22], URL: <http://lgi.osi.hu/publications/2002/215/001-CF-Introduction.pdf>.

Šperling, J. (1997): *Obec by měla mít právníka, ekonoma, inženýra / Názory, ohlasy, polemika / Alespoň patnáct zákonů. Nutnost zrušit malé obce*. In S '97, roč. 8, č. 38, s. 29.

Tesař, L. (2001): *Světová banka doporučuje slučování samospráv*. In *Moderní obec*, roč. 7, č. 9, s. 7-8.

Vajdová, Z., Čermák, D. (2006): *Územní změny obcí v ČR od roku 1990*, s. 27-37. In Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. (2006): *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, Praha, ISBN 80-7330-086-9.

Vavřík, V. (1997): *Sloučit, zrušit, rozorot, to už máme snad za sebou*. In S '97, roč. 8, č. 38, s. 28.

Vedral, J. (1999): *Co přináší návrh zákona o obcích*. In *Moderní obec*, 1999, č. 11, s. 29 – 30

Vedral, J. (2000): *Změny v návrhu zákona o obcích*. In *Moderní obec*, 2000, č. 5, s. 34 – 35

Vedral, J. (2000): *Historie a současnost veřejné správy. K vymezení samostatné působnosti obcí*. In *Veřejná správa* 2000, č. 6, s. 26 – 29

Vedral, J.: *Návrh zákona o krajích*. In *Moderní obec*, 1999, č. 12, s. 22 – 23

Widemannová, M. (2002): *Vztah mezi velikostí obcí a regionů a efektivností a hospodárností jejich činnosti* [online]. In *Veřejná správa*, roč. 13, č. 15, s. 12, 21-22, [cit. 2006-04-22], URL: <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0015/konzult.html>.