

Analýza aktuálního stavu veřejné správy

Ministerstvo vnitra

1. Ústřední státní správa	3
1. 1 Současný stav	4
1. 2 Nedostatky ústřední státní správy.....	5
1. 2. 1 Organizace orgánů státu v území	10
1. 3 Cíle modernizace ústřední státní správy	12
1. 3. 1 Horizontální koordinace a kooperace.....	13
1. 3. 2 Horizontální dekoncentrace – aplikace agenturního systému v ČR	13
1. 4 Stručné shrnutí	15
2. Územní veřejná správa	17
2. 1 Dopady zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu	18
2. 1. 1 Krajské členění.....	19
2. 1. 2 Okresní členění	19
2. 1. 3 Neskladebnost územně správních jednotek.....	20
2. 1. 4 Zákon o administrativním členění státu	20
2. 2 Komplikovanost výkonu veřejné správy	21
2. 2. 1 Obce s rozšířenou působností	22
2. 2. 2 Obce s pověřeným obecním úřadem	23
2. 2. 3 Obce se stavebním úřadem	25
2. 2. 4 Obce s matričním úřadem	27
2. 2. 5 Obec provádějící vidimaci a legalizaci	29
2. 2. 6 Obce s pracovištěm Czech POINT	29
2. 2. 7 Návrh změn ve výkonu státní správy v přenesené působnosti	30
2. 3 Ostatní nedostatky	32
2. 3. 1 Problematika malých obcí	32
2. 3. 2 Klasifikace CZ - NUTS	34
2. 3. 3 Vymezení samosprávných krajů	35
2. 3. 4 Statutární města	35
2. 3. 5 Zpřehlednění výkonu veřejné správy na území hlavního města Prahy	36
2. 3. 6 Veřejnoprávní smlouvy.....	37
2. 3. 7 Místní příslušnost	39
2. 4 Stručné shrnutí	39
3. Financování územních samospráv.....	41
3. 1 Příjmy rozpočtů územních samosprávných celků	41
3. 1. 1 Daňové příjmy.....	42
3. 1. 2 Nedaňové a ostatní příjmy	44
3. 1. 3 Dotace a transfery	45
3. 1. 4 Příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti.....	46
3. 2 Návrh variant financování výkonu státní správy v přenesené působnosti.....	48
3. 2. 1 Varianta financování výkonu státní správy v přenesené působnosti pomocí standardů...	49
3. 2. 2 Zachování příspěvku na výkon státní správy za určitých změn	51
3. 2. 3 Varianta financování výkonu státní správy v přenesené působnosti pomocí podílu na daních	53
3. 2. 4 Shrnutí variant	54
3. 3 Další návrhy opatření v oblasti financování	54
3. 3. 1 Posílení finanční autonomie obcí	54
3. 3. 2 Nastavení pravidel při nefunkčnosti orgánů obce a zadluženosti obcí	55
3. 3. 3 Dostupnost dotačních titulů pro územní samosprávy.....	56
3. 3. 4 Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků.....	57
3. 4 Stručné shrnutí	58
4. Nedostatky systémového charakteru	59

4. 1	Problematika vztahu volený zástupce versus úřad	59
4. 2	Odpolitizování veřejné správy	61
4. 3	Postavení, práva a povinnosti úředníků veřejné správy.....	63
4. 4	Změny v právním prostředí v oblasti dozoru a kontroly	67
4. 5	Stručné shrnutí	68
5.	Modernizace veřejné správy a modernizace řízení.....	69
5. 1	Stanovení jasných priorit veřejné správy	70
5. 2	Vytvoření Mapy veřejné správy.....	70
5. 3	Procesní modelování agend a činností.....	71
5. 4	Úprava procesů – standardizace	71
5. 5	Zvýšení transparentnosti veřejné správy	73
5. 6	Hodnocení dopadů regulace (RIA).....	73
5. 7	eLegislativa a eSbírka.....	73
5. 8	Metody řízení kvality ve veřejné správě.....	74
5. 9	Stručné shrnutí	75
6.	Závěr	76

Úvod

Předkládaný materiál vychází z usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 559, o Základním rámci pro koncepci dokončení reformy veřejné správy. Tímto usnesením vláda uložila ministru vnitra ve spolupráci s ministrem financí zpracovat a do 30. listopadu 2011 předložit vládě podrobnou analýzu aktuálního stavu veřejné správy včetně aktuálního stavu financování, a to za účelem dokončení reformy veřejné správy (dále jen „analýza“).

Impulesem pro zpracování analýzy, na kterou v následujících krocích naváže vytvoření vlastní koncepce dokončení reformy veřejné správy, se staly jednak nesystémové organizační kroky některých resortů, ale zejména nedokončení či pouze formální provedení III. fáze reformy veřejné správy. Je možno konstatovat, že současné nedostatky v ústřední i územní veřejné správě lze z velké míry přičíst právě nedodržení cílů koncepce reformy veřejné správy z roku 1999.

Reforma veřejné správy představuje podstatný zásah do struktury veřejné moci a do vztahu mezi správou a občanem. Splnění účelu reformy a potvrzení oprávněnosti zásahu do stávajícího systému veřejné správy jsou významnými kritérii úspěšnosti reformy, jakož i schopnosti veřejné správy být skutečnou službou veřejnosti.

Reforma veřejné správy v ČR byla započata obnovením obecní samosprávy, kdy byla přijata legislativa upravující organizaci správy státu v souladu s principy demokratizace a decentralizace ve veřejné správě. Reforma veřejné správy byla založena na širokém pojetí, zahrnovala:

- reformu územní veřejné správy,
- reformu ústřední státní správy,
- modernizaci a zefektivnění veřejné správy.

V minulosti byl kladen důraz především na reformu územní veřejné správy a reformy zbývajících dvou oblastí ve skutečnosti jako celek realizovány vůbec nebyly. Cílem státu by mělo být dosažení takového stavu, kdy bude možné veřejnou správu jako celek označit za efektivní. Důležité je zajištění určité stability ve veřejné správě, neboť neustálé a zpravidla nesystémové změny ve výkonu veřejné správy jsou jedním z faktorů, který činí veřejnou správu komplikovanou a tudíž netransparentní.

Cílem zpracovatele je předložit vládě odbornou analýzu současného stavu veřejné správy s detekcí zásadních systémových nedostatků a variantními způsoby jejich odstranění tak, aby v rámci dokončení reformy bylo dosaženo hlavního cíle a to zefektivnit a zmodernizovat veřejnou správu podle aktuálních celospolečenských požadavků a zároveň podle ekonomických možností státu i územních samospráv.

1. Ústřední státní správa

Pro organizaci a fungování ústřední státní správy je zásadním dokumentem zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon). Kompetenčním zákonem je zřízeno 14 ministerstev a 11 dalších ústředních orgánů státní správy. Součástí ústřední státní správy jsou také jiné správní úřady s celostátní působností (v kompetenčním zákoně neuvedené) podřízené některému z ministerstev (např. Česká obchodní inspekce, Ústřední pozemkový úřad aj.). Působnosti ministerstev stanovuje kompetenční zákon (okruh působnosti ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele je člen vlády České republiky, je stanoven v části druhé kompetenčního zákona). Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech a úkoly vyplývající z členství České republiky v Evropské unii

a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné.

V čele ministerstva stojí ministr, který odpovídá za výkon správy svěřené ministerstvu zákonem. Činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky (odst. 1 § 28 zákona č. 2/1969 Sb.). Efektivní fungování ústřední státní správy by mělo být založeno na principu vyváženosti poměru mezi nezbytnou samostatností ministerstev a požadavkem na koordinovanou činnost ústřední státní správy jako celku.

1. 1 Současný stav

V rámci připravené reformy veřejné správy měla být realizována v rámci III. etapy také modernizace ústřední státní správy, která ve skutečnosti jako celek neproběhla. Realizovány byly pouze určité dílčí kroky, zejména ve směru zvýšení stupně informatizace veřejné správy a zavedení hodnocení dopadů regulace v legislativní činnosti. Jako relativní klad lze hodnotit rovněž zachování základní kontinuity činnosti státní správy při značném rozsahu změn v jejím okolí.

Za nejvýraznější úspěch se dají označit aktivity spojené s elektronizací ve veřejné správě (zavádění eGovernmentu). Rozvoj elektronické veřejné správy hraje klíčovou roli při zefektivnění výkonu veřejné správy a poskytování veřejných služeb. Zvýšení efektivity výkonu veřejné správy je pak neodmyslitelně spjato s posílením konkurenceschopnosti ČR v mezinárodním prostředí.

V našem právním prostředí se služby eGovernmentu opírají zejména o tyto pilíře:

- vybudování univerzálních kontaktních míst Czech POINT,
- tvorba komunikační infrastruktury veřejné správy zprostředkující oběh dat,
- umožnění elektronické komunikace přes datové schránky,
- vytváření základních registrů veřejné správy (registr územní identifikace, adres a nemovitostí; registr obyvatel; registr osob; registr práv a povinností).

Ve spojeném modelu převážnou většinu výkonných a realizačních úkonů směrem ke klientovi veřejné správy vykonávají územní samosprávné celky a nikoliv ústřední státní správa. Neprovedení či pouze formální provedení reformy způsobuje duplicity v činnostech, vznik nových agend bez zákonného zmocnění vyplývajícího z kompetenčního zákona a promítnutého do jednotlivých zvláštních zákonů vytváření agend vrchnostenského charakteru, posilování vlivu tzv. servisních útvarů, výrazné posilování resortismu a ztrátu jednotného komplexního metodického řízení ministerstev jako uceleného hierarchického prvku veřejné správy. Modernizace by měla být zaměřena jak na oblast fungování ústřední státní správy, tak na oblast organizace ústřední státní správy.

Velkým negativem je nevytvoření dostatečných podmínek pro naplnění hlavních úkolů ústřední státní správy obsažených v § 22 a § 24 kompetenčního zákona, a tím jsou tvorba koncepčních a strategických řešení a nedostatečné personální, ale i procesní podmínky pro péči o právní úpravu věcí patřících do působnosti konkrétního ústředního správního úřadu. Ústřední státní správa trpí nekonceptností, krátkodobostí přijímaných systémových řešení a strategií. Tento problém vychází z nastavení organizace ústřední státní správy a charakteru její činnosti. Zásadním problémem je neexistence jasného rozsahu vykonávaných agend a v rámci nich činnosti jednotlivých ústředních správních úřadů a také nezajištění vzájemné koordinace a kooperace při řešení zásadních systémových a strategických opatření s dopady do jednotlivých oblastí veřejného života.

Vše se promítá do častých, v řadě případů zcela neopodstatněných změn nejen v organizaci práce a personální stabilitě jednotlivých úřadů, ale zejména nepředvídatelností práva z pohledu občana a velkým rozsahem nadbytečné byrokratické zátěže a právní regulace. Veřejná správa na úrovni ústřední státní správy nedostatečně akcentuje moderní trendy řízení, včetně prvků běžně využívaných v privátním sektoru, které jsou hybnou silou rozvoje každé dobře fungující společnosti. To vše v době, kdy charakter veřejné správy postupně přechází z čistě vrchnostenského spíše ke kombinovanému vrchnostensko - službovému pojetí, které je již měřitelné a hodnotitelné z pohledu efektivity, kvality a účelnosti jednotlivých činností a procesních úkonů.

1. 2 Nedostatky ústřední státní správy

Nedostatky současné ústřední státní správy lze rozdělit do více tematických částí (jejich kritika je obsažena i ve výstupech národních i mezinárodních studií):

- a) vysoká míra rezistence vůči zavádění moderních metod řízení organizace,
- b) neexistence centrální veřejně přístupné databáze o agendách a činnostech vykonávaných ústřední státní správou,
- c) neexistence standardizace jednotlivých procesních postupů,
- d) neexistence právního rámce práv a povinností úředníků státní správy,
- e) nadbytečná byrokratická zátěž,
- f) nízká úroveň horizontální koordinace výkonu státní správy,
- g) nedostatečná komunikace ústřední státní správy s územím či špatná koordinace komunikace,
- h) nízká kvalita informací o činnosti ústřední státní správy (občané nemají přístup k informacím o kvalitě činnosti ústředních orgánů). Územní samosprávné celky mají, na rozdíl od ministerstev, přirozenou motivaci zlepšovat své služby a snižovat běžné výdaje); ministerstvům chybí transparentnost, čitelnost, adresnost,
- i) nedostatečná znalost reálného výkonu státní správy v přenesené působnosti,
- j) neexistence osobní odpovědnosti,
- k) neflexibilní vnitřní struktura zaměstnanosti ve státní správě, vývoj počtu zaměstnanců v ústřední státní správě a personální nestabilita a přílišná politizace ústřední státní správy.

ad. a) Vysoká míra rezistence vůči zavádění moderních metod řízení

Přetrvává konzervativní pohled na ústřední státní správu jako na výsostnou vrchnostenskou správu (asymetrický právní vztah mezi státem a občanem) jako proces daný konkrétním zákonem, jehož výstupem je právní úkon vůči občanovi a ten je neměřitelný a nehodnotitelný. Tento přístup je však v dnešním moderním světě již v řadě aspektů překonaný. Také organizace práce není na úrovni ústřední státní správy optimální (důkazem jsou existující multiplicity při výkonu konkrétních agend, opakované předávání stejných dat více ústředním správním úřadům bez sdílení ICT, atd.).

Veřejnou správu (včetně vrchnostenské) již také dnes umíme nejen hodnotit z pohledu efektivity, účelnosti, kvality, ale zejména z pohledu účelovosti. Umíme již dnes s využitím moderních metod analyzovat jaký účel je naplňován, jak efektivně, jak účelně a v jaké kvalitě. Přesto se nám tyto prorůstové nástroje nedaří dostatečně rychle a úspěšně implementovat zejména na úrovni ústřední státní správy (i když i zde samozřejmě existují výjimky např. zpracování mapy agend vykonávaných v rámci MŽP apod.).

ad. b) Neexistence centrální veřejně přístupné databáze o agendách a činnostech vykonávaných ústřední státní správou

Základním nedostatkem je v současnosti neexistence ucelené a veřejně přístupné databáze působností jednotlivých ústředních správních úřadů daných platnými právními předpisy. Taková databáze je základem pro jakékoliv další kroky směřující ke zvýšení optimalizace a zefektivnění činnosti veřejné správy. Podle aktuálních informací nemá většina orgánů ústřední státní správy pro řadu svých činností zákonné zmocnění a činnosti vykonává na základě podzákonných norem, což je samozřejmě možné, ale není to zcela správné. Primárně činnost ústřední státní správy vyplývá v souladu s ustanovením hlavy I. čl. 2 odst. 3, hlavy III. čl. 78 a čl. 79 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ze zákonů a z prováděcích právních předpisů k jejich provedení a v jejich mezích. Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb. (kompetenční zákon) se ústřední státní správa řídí ve veškeré své činnosti ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Vláda by však neměla rozšiřovat rozsah agend a činností vykonávaných ústřední státní správou nad rámec zákonných zmocnění a bez příslušné kompetence obsažené v kompetenčním zákoně. V řadě případů

(tato skutečnost je potvrzena nedávno probíhajícím procesem ohlášení agend podle § 51 až § 56 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech) orgány ústřední státní správy přesně nevědí, které agendy jsou v rámci jejich úřadu vykonávány a zda mají zákonné oprávnění k jejich výkonu. Zhruba 20 % činností vykonává ústřední státní správa bez zákonného zmocnění (byť v souladu s platnou právní úpravou na základě usnesení či nařízení vlády) a na základě takových činností vyžaduje plnění úkolů i např. směrem k územním samosprávným celkům (aktualizace dat v rejstřících, zpracovávání dotazníkových šetření, apod.), ale i po občanech či institucích mimo veřejnou správu. U některých agend již neexistuje ani relevantní celospolečenská potřeba či aktuální objednávka.

Jako první krok je tedy nezbytné zpracovat přesnou databázi přehledu agend, vykonávaných jednotlivými ústředními správními úřady na základě zákonného zmocnění a také zpracovat databázi těch působností (agend a v nich vykonávaných činností), které vyplývají z podzákonné úpravy a nemají žádné zákonné opodstatnění.

Ministerstvo vnitra, ve spolupráci s ostatními ústředními správními úřady, zahájilo první etapu přípravy optimalizace veřejné správy, vytvořením centrálního přehledu působností (agend a v rámci nich vykonávaných činností) podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů. Na základě tohoto zákona bude mít Ministerstvo vnitra do konce roku 2011 k dispozici první přehled agend vykonávaných na základě zvláštních zákonů.

Druhým systémovým nedostatkem ústřední státní správy (na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností tento nedostatek již ve většině případů neexistuje) je neznalost procesů, jakými je výkon konkrétních agend v konkrétním ústředním správním úřadu realizován. Tento nástroj, který je běžně a velmi úspěšně realizován v privátním sektoru, je možné úspěšně aplikovat i ve veřejné správě. O jeho přínosech svědčí kvalitně realizované procesní modelování agend u některých územních samosprávných celků a jeho pozitivní přínosy vedoucí ke snížení veřejných výdajů vynakládaných na zajištění činnosti daného úřadu. Cílem je zavést standardizovaný postup při procesním modelování agend nejen na úrovni těch ústředních správních úřadů, které ještě tento nástroj nevyužívají, ale zejména jejich dekoncentrátů, včetně státních fondů, agentur, příspěvkových organizací a také obcí. Výstupy z projektu „Procesní modelování agend“ realizovaného Ministerstvem vnitra budou k dispozici k 1. červenci 2012. Následně by měl probíhat trvalý proces optimalizace realizace jednotlivých činností právě s využitím procesních modelů.

ad. d) Neexistence právního rámce práv a povinností úředníků státní správy

Česká republika patří mezi dvě členské země EU (spolu s Velkou Británií), které nemají účinnou právní úpravu práv a povinností státních úředníků. Tato skutečnost se promítá do nejistoty úředníků při plnění povinností vyplývajících nejen z platné právní úpravy, ale také z pokynů nadřízených (zejména nejvyšších politických představitelů stojících v čele úřadu). Neexistence zvýšené právní ochrany se promítá vysokým stupněm inflace a účelových změn v personálním složení jednotlivých úřadů ústřední státní správy, což se negativně projevuje nekonceptností, nekonzistencí a nedostatkem střednědobého a dlouhodobého strategického plánování vývoje v jednotlivých svěřených oblastech veřejného života. Výjimkou nejsou ani obměny až na referentské úrovni po politických změnách ve vedení státu.

ad. e) Nadbytečná byrokratická zátěž

Regulace je základním prostředkem státu, který slouží k zajištění veřejných zájmů a jejich ochrany. Regulaci představují právní předpisy, které stanovují pravidla chování, ve státě uznaná za právně závazná, jejichž dodržování je vynutitelné veřejnou mocí. Právní předpisy v ČR obsahují poměrně velké množství povinností nejrůznějšího druhu. Ty kladou na příslušné adresáty enormní nároky a dopadají na ně v podobě nepříjemné zátěže – finančních, časových a personálních nákladů, které je nutno na splnění předmětných povinností vynaložit a které podstatným způsobem omezují jejich činnost. Veřejnost kritizuje příliš mnoho byrokracie a řešení životních situací hodnotí z vlastní

zkušenosti jako „časově náročné, nejasné a nesrozumitelné postupy, které se točí jakoby v kruhu bez možnosti dosáhnout výsledku“. Vysoká regulační zátěž (např. administrativní) obtěžuje adresáty regulace, vyvolává vznik dalších nákladů a omezuje jejich činnost.

Do popředí zájmu vlád v mnoha státech se v posledních letech dostává otázka měření a snižování administrativní zátěže. Po úspěšné realizaci projektů zacílených na měření a snižování administrativní zátěže dopadající na podnikatele (pomocí tzv. Standardního nákladového modelu, dále jen SCM) se obrátila pozornost i na jiné skupiny či subjekty, které rovněž trpí v důsledku značného množství informačních povinností a byrokratických překážek – na občany, veřejnou správu, na určité profesní či sociální skupiny či na neziskové organizace.

Dle metodiky SCM se administrativní zátěží rozumí náklady, které je třeba vynaložit na splnění informačních povinností stanovených právními předpisy. Rovněž používaný pojem „byrokratická zátěž“ je chápán v poněkud širším slova smyslu a vedle uvedených nákladů na splnění informačních povinností zahrnuje i náklady způsobené různými administrativními překážkami a postupy při realizaci práva (náklady z prodlení, zbytečně vynaložené, obtěžující, iritující, změnové apod.).

Česká republika se doposud zabývala zjišťováním, měřením a snižováním administrativní zátěže u podnikatelů a částečně i u občanů a nevládních neziskových organizací. Naproti tomu doposud nebyla věnována speciální pozornost snižování administrativní zátěže u veřejné správy samotné (k jejímu snížení dochází nepřímo prostřednictvím opatření zaměřených na snižování administrativní zátěže u ostatních subjektů) nebo u vybraných profesních skupin, kde je zvýšené administrativní zatížení zjevné (např. policisté, učitelé, lékaři).

Právní předpisy tvoří ovšem pouze jeden z faktorů, které se podílejí na nadměrné administrativní zátěži. Řada problémů vzniká na úrovni interních normativních aktů jak ústředních správních úřadů, tak dalších správních struktur. Povinnosti dané právními předpisy se často v nadměrném rozsahu konkretizují z hlediska své formy a v mnoha případech se pak instituce zabývá více evidencí a vykazováním než hodnocením podstaty vykonané činnosti.

Jedním z velmi významných principů regulujících nadbytečnou byrokratickou zátěž je hodnocení dopadů regulace tzv. RIA. Tento nástroj má eliminovat přijetí zbytečné byrokratické zátěže promítnuté do právní regulace. Zásadní je tedy zavedení hodnocení dopadů regulace nejen v rámci legislativního procesu (kdy se jedná o hodnocení dopadů konkrétní připravované právní regulace), ale zejména v etapě před vznikem legislativního procesu (do legislativního procesu propustit pouze nezbytnou právní regulaci, ostatní potřeby řešit nelegislativním řešením). Velmi důležité je také provádět hodnocení dopadů ex post, tedy zpětnou kontrolu účinnosti a efektivnosti dopadů přijaté a realizované právní regulace.

V minulých letech a nejvíce za úřednické vlády, byl význam a přínosy hodnocení dopadů regulace účelově snižovány a byly činěny různé pokusy zrušit tento významný kontrolní a kvalitativní prvek jako povinný. V současnosti se zdá, že hodnocení dopadů regulace patří opět z pohledu vlády mezi priority a převod výkonu této agendy na Úřad vlády může nejen institucionálně, ale i věcně napomoci významu hodnocení dopadů regulace. Ministerstvo vnitra připravilo a předalo v rámci delimitace agendy hodnocení dopadů regulace novelu Obecných zásad hodnocení dopadů regulace, která by měla implementovat hodnocení dopadů regulace před vznikem legislativního procesu, měla by stanovit pravidla, v jakých případech se RIA neprovádí, standardizovat proces hodnocení tam, kde musí být implementován a ulehčit tak zpracovatelům hodnocení dopadů regulace její provádění a zároveň zvýšit schopnost kontroly kvality zpracovaného hodnocení ze strany Úřadu vlády, LRV i vlády.

ad k) Neflexibilní vnitřní struktura zaměstnanosti ve státní správě (vývoj počtu zaměstnanců v ústřední státní správě)

Za další nedostatek lze označit vnitřní strukturu zaměstnanosti v ústřední státní správě a úroveň odměňování zaměstnanců ve správních úřadech. I podle závěrů NERV v oblasti institucionální konkurenceschopnosti České republiky byl potvrzen negativní vývoj v této oblasti, a to jak v oblasti přezaměstnanosti, tak zároveň velmi špatné vnitřní struktury a členění obsazení jednotlivých agend. Velkým nedostatkem není ani tak objem finančních prostředků na odměňování úředníků státu, ale zejména jeho vnitřní struktura, členění a také obecně platné podmínky pro odměňování.

Pro potřeby Analýzy byl sledován vývoj počtu úředníků v ústřední státní správě za posledních deset let. Data o počtu zaměstnanců byla čerpána ze státního závěrečného účtu. Primárně jsme se zaměřili na rok 2001 a 2003. Přelom roků 2000 a 2001 je spojený s faktickým fungováním krajů (*ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, který na území České republiky vytvořil 14 vyšších územních samosprávných celků, nabytí účinnosti k 1. 1. 2000. První volby do krajských zastupitelstev se konaly až na podzim roku 2000. Příslušné zákony, které umožňovaly faktické fungování krajů, nabyly účinnosti ke dni voleb do zastupitelstev krajů, případně 1. ledna 2001*).

Krajské úřady své kompetence získaly převážně převodem z ústředních správních úřadů a jejich dekoncentrovaných orgánů. Menší část kompetencí přešla na kraje z okresních úřadů, výjimečně se vyskytly i zcela nové kompetence, zejména v oblasti regionální politiky. Jednotlivé kompetence státní správy přešly na základě zvláštního zákona (*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*).

K 1. 1. 2003 vznikly obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kam byla převedena větší část zaměstnanců (resp. funkčních míst) ze zrušených okresních úřadů. S ohledem na přenos kompetencí na úřady územní samospráv jsme předpokládali, že v letech 2001 – 2003 došlo k úbytku zaměstnanců ve státní správě. Čísla však hovoří o jiném trendu viz tab. 1.

Tab. 1: Vývoj počtu zaměstnanců ve státní správě (1999 - 2010)

počty zaměstnanců/rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004
státní správa celkem*	154 478	156215	178574	178495	166 586	166 811
meziroční pohyb		1 737	22 359	-79	-11 909	225
podíl (%) vztažený k roku 1999	100	101,1	115,6	115,5	107,8	108,0
z toho ústřední orgány státní správy	13695	14124	16067**	16695**	18 351	18 224
rozdíl mezi jednotlivými následujícími roky		429	1943	628	1656	-127
podíl (%) vztažený k roku 1999	100	103,1	117,3	121,9	134,0	133,1
počty zaměstnanců/rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010
státní správa celkem*	164 678	163 751	163 219	159 620	160 687	159 854
meziroční pohyb	-2 133	-927	-532	-3 599	1 067	-833
podíl (%) vztažený k roku 1999	106,6	106,0	105,7	103,3	104,0	103,5
z toho ústřední orgány státní správy	17 651	17 420	17 126	17 062	17 059	16 977
rozdíl mezi jednotlivými následujícími roky	-573	-231	-294	-64	-3	-82
podíl (%) vztažený k roku 1999	128,9	127,2	125,1	124,6	124,6	124,0

Zdroj: Ministerstvo financí, státní závěrečné účty

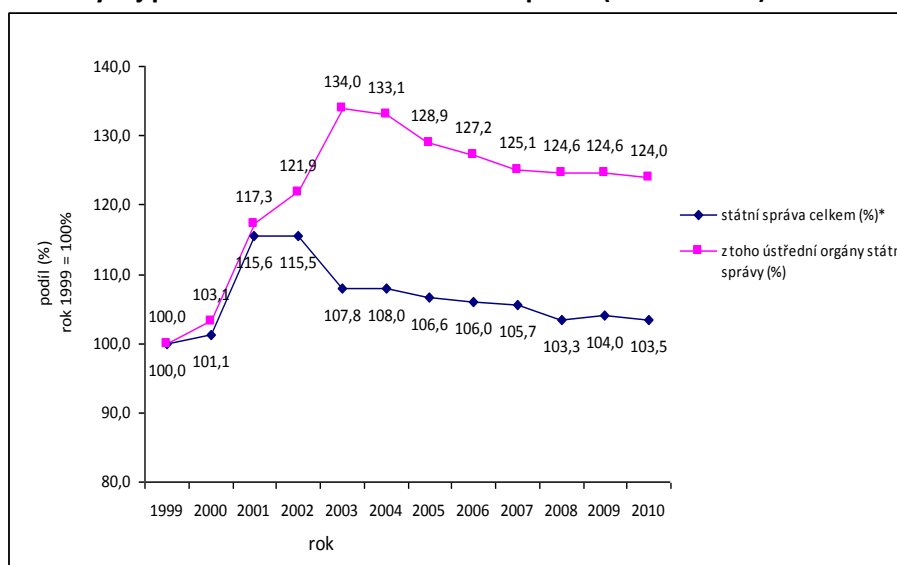
* bez ostatních organizačních složek státu a příspěvkových organizací, ** bez zaměstnanců okresních úřadů

Překvapivý se může jevit nárůst počtu úředníků ve státní správě celkem v roce 2001, kde byl zaznamenán nárůst o 14,3 % oproti roku 2000. Tento nárůst byl do určité míry způsoben zahrnutím zaměstnanců okresních úřadů do sledovaného údaje (v daném roce se jednalo o 18 324 zaměstnanců okresních úřadů). I po odečtení tohoto údaje vykazuje státní správa celkem nárůst. Nárůst počtu zaměstnanců vykazuje také ústřední státní správa (+ 13,8 %). V obecné rovině se přitom

předpokládal opačný trend, neboť zákonem o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze byly na kraje přeneseny působnosti z ministerstev, školských a okresních úřadů. Celkem se jednalo o přenos působností z 29 zákonů a dotýkal se devíti ministerstev. Nárůst se odráží v převodu Hasičského záchranného sboru a referátů ochrany obyvatelstva do působnosti Ministerstva vnitra (+ 8 538 zaměstnanců). Částečně jsou tyto nárůsty kompenzovány úbytkem na Ministerstvu školství (1 892 zaměstnanců školských úřadů bylo delimitováno z MŠMT na krajské úřady a okresní úřady) a na Ministerstvu obrany (5 289 reorganizace správních činností armády).

Přehledné grafické znázornění vývoje počtu zaměstnanců ve státní správě v letech 1999 – 2010 přináší následující graf.

Graf 1: Vývoj podílu zaměstnanců ve státní správě (1999 – 2010)



Zdroj: MF, státní závěrečné účty

Při porovnání dat mezi lety 2002 a 2003 (zlomový bod, kdy byla ukončena činnost okresních úřadů), jsou data optimističtější. Počet zaměstnanců ve státní správě celkem se snížil o 6,7 %. V rámci II. fáze reformy územní veřejné správy se z okresních úřadů delimitovalo celkem 19 050 funkčních míst. Z toho se delimitovalo 15 060 funkčních míst na územní samosprávy a 3 990 zůstalo ve státní správě (oblastní archivy, pozemkový úřad, MMR, MK, MV + Hasičský záchranný sbor ČR, ÚZSVM). Konkrétní rozdělení je uvedeno v příloze usnesení vlády ze dne 26. června 2002 č. 695. Orientačně by tak měl být úbytek zaměstnanců ve státní správě vyšší než 6,7 %, cca 8 %. Čísla mohou být ovlivněna skutečností, že neznáme přesný počet převáděných fyzických osob (pouze funkční místa), podrobnějšímu porovnání se skutečným stavem počtu zaměstnanců ve státní správě se proto text dále nevěnuje.

Výše provedenými kroky pak počet zaměstnanců v ústřední státní správě (bez okresních úřadů) vzrostl o 10 %.

Pokud srovnáme data na začátku a konci sledované časové řady, vidíme, že v roce 2010 jsme měli jak ve státní správě celkem, tak v ústřední státní správě, bez ohledu na propouštění v minulých letech, stále více zaměstnanců než v roce 1999. Ve státní správě celkem bylo v roce 2010 zaměstnáno o 3,5 % zaměstnanců více, v ústřední státní správě pak dokonce o 24 % zaměstnanců více.

Přes uvedené rozdíly, kdy nebylo využito možnosti ke snížení administrativy při změnách kompetencí, platí v zásadě, že počet zaměstnanců ve veřejné správě je závislý především na způsobu a náročnosti

administrativního řízení, nikoliv naopak. Pokud má dojít k racionálnímu zeštíhlení veřejné správy, musí být základem snížení počtu kompetencí a stupně formalizace výkonu správy, v opačném případě by se snížením počtu zaměstnanců poklesla i kvalita výkonu správy.

1. 2. 1 Organizace orgánů státu v území

Za další nedostatek ústřední státní správy lze označit nejednotnou organizaci jim podřízených útvarů v území. Z hlediska teorie organizace veřejné správy jsou rozlišováni přímí a nepřímí vykonavatelé státní správy (Dle D. Hendrych a kol., Správní právo, Obecná část).

1. Přímí vykonavatelé (orgány státu a správní úřady, jako organizační složky státu)
 - 1.1. vláda
 - 1.2. ministerstvo
 - 1.3. ústřední správní úřad (řízený vládou); jmenovaný kompetenčním zákonem jako „další ústřední orgán státní správy“
 - 1.4. jiný správní úřad (řízený přísl. ministerstvem); nejmenovaný kompetenčním zákonem
 - 1.5. odborný správní úřad
 - 1.6. veřejný ozbrojený/neozbrojený sbor
 - 1.7. hlava státu
 - 1.8. nezávislý správní úřad
2. Nepřímí vykonavatelé
 - 1.1. obecní/městský úřad, resp. úřad městské části/obvodu
 - 1.2. pověřený obecní úřad
 - 1.3. obecní úřad s rozšířenou působností
 - 1.4. krajský úřad
 - 1.5. zvláštní orgán obce/kraje

Z níže uvedené tabulky je patrné, že existují dva typy úřadů, které mají (mohou mít) určitý vztah k území – v podmínkách smíšeného modelu jsou projevem vertikální dekoncentrace. První typ (I) vytváří (může vytvářet) územní složky (organizační útvary nebo jednotky, tzv. dekoncentráty) vnitřním předpisem. Tyto pak nejsou nadány vlastní právní subjektivitou, tzn., vystupují pod hlavičkou „mateřského“ úřadu. Druhý typ (II) má stanovenou územní působnost zákonem, tento vykonavatel pak většinou v území vystupuje jako fakticky samostatný správní úřad.

Tab. 2: Příklady přímých vykonavatelů státní správy

úřad	příklad úřadu	věcná působnost	územní působnost	poznámka
ústřední správní úřad (řízený vládou)	Český telekomunikační úřad	dílčí	celostátní	dekoncentráty bez právní subjektivity (I)
jiný správní úřad (řízený přísl. ministerstvem)	Česká obchodní inspekce	dílčí	celostátní	dekoncentráty bez právní subjektivity (I)
odborný správní úřad	Okresní/Pražská/Městská správa sociálního zabezpečení	dílčí	místní	dekoncentráty se samostatnou právní subjektivitou (II)
nezávislý správní úřad	Úřad na ochranu osobních údajů	dílčí	celostátní	dekoncentráty bez právní subjektivity (I)
vláda		všeobecná	celostátní	netvoří územní složky

Zdroj: vnitřní materiály Ministerstva vnitra

Pokud vycházíme z toho, že platí spojený model výkonu veřejné správy a byla ukončena činnost orgánů s všeobecnou působností v území (bývalé okresní úřady), pak je v zájmu zjednodušení organizační struktury veřejné správy žádoucí, aby se:

- omezil počet nepřímých vykonavatelů,
- přímí vykonavatelé přizpůsobili modelu 1-14-205 (naprosto zásadní je to u úřadů, jejichž územní působnost je daná zákonem).

Řada přímých vykonavatelů státní správy svoji územní působnost již přizpůsobila změnám, které se uskutečnily v rámci reformy územní veřejné správy, tzn., že pro vymezení svojí působnosti využívají správní obvody krajů stanovených ústavním zákonem č. 347/1999 Sb. nebo správní obvody obcí s rozšířenou působností. Existují však přímí vykonavatelé státní správy, kteří nadále vymezují svoji územní působnost územími jednotkami stanovenými zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tyto přímé vykonavatele státní správy můžeme dále dělit do dvou skupin. Přímí vykonavatelé státní správy v první skupině se sice nepřizpůsobili přijatým územním změnám tak, že by upravili počty svých pracovišť a jejich vymezení, aby plně korespondovaly s počtem a územním vymezením samosprávných krajů nebo obcí s rozšířenou působností, ale sladili svoji územní působnost tak, aby vymezením své územní působnosti nenarušovaly hranice výše zmíněných jednotek (např. okresní správy sociálního zabezpečení).

Druhá skupina přímých vykonavatelů dodnes žádným způsobem nezareagovala na přijaté územní změny. I sebelépe vytvořená územní struktura se míjí účinkem, pokud ji přímí vykonavatelé státní správy nebudou respektovat.

Vláda za účelem sladění územní působnosti přímých vykonavatelů státní správy přijala v minulosti dvě usnesení (usnesení ze dne 19. března 2003 č. 274 a usnesení ze dne 8. října 2003 č. 993. Cílem bylo vytvoření podmínek pro stabilizované, přehledné a jednotné územní uspořádání veřejné správy jako základního institucionálního předpokladu pro jednotný výkon státní správy a součinnost správních orgánů na jednotlivých stupních.

Za problém lze v současnosti označit případy, kdy resorty provádí změny bez dostatečné vazby na obecné záměry organizace činnosti veřejné moci v území. Jako příklad lze uvést sociální reformu Ministerstva práce a sociálních věcí, v rámci které se připravuje převod agend dávek hmotné nouze, příspěvku na péči a dávek sociální péče pro osoby se zdravotním postižením z obcí s rozšířenou působností na územně příslušná pracoviště Úřadu práce. Úřad práce byl zřízen s účinností od 1. dubna 2011 zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, jako správní úřad s celostátní působností. V úřadu působí generální ředitelství a 14 krajských poboček. Územní působnost krajských poboček se shoduje s územím samosprávných krajů. Součástí krajských poboček jsou kontaktní pracoviště, jejichž organizační uspořádání stanoví statut a organizační řád, který vydává generální ředitel s předchozím písemným souhlasem ministra práce a sociálních věcí. Vznikl tak nový správní úřad.

Výše uvedené představuje z pohledu předkladatele nesystémové opatření jdoucí proti přijatému spojenému modelu výkonu veřejné správy. Jedním z cílů analýzy je zabránit těmto nesystémovým návrhům měnícím organizaci veřejné správy v území způsobem nerespektujícím spojený model veřejné správy. Vzhledem k přijatému spojenému modelu výkonu veřejné správy by se obecně měl snižovat počet orgánů státu v území, jejich kompetence by podle charakteru měly vykonávat buď kraje, nebo obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti. Zrušení přímých vykonavatelů státní správy a přenos jejich kompetencí nelze provést u všech územních orgánů státu (finanční úřady aj.). V těchto případech je však potřeba dosáhnout toho, aby jejich územní působnost maximálně korespondovala s přijatým územně správním členěním a jednotliví přímí vykonavatelé státní správy si v území nevytvářeli vlastní struktury bez vazby na existující členění.

Ministerstvo vnitra navrhuje přímé vykonavatele státní správy v území v rámci dalších prací na Koncepci dokončení reformy veřejné správy rozdělit do následujících skupin:

- začlenění vybraných úřadů do územních samospráv (krajů, ORP), které by jejich kompetence napříště vykonávaly v přenesené působnosti,

- ponechání činnosti v přímé působnosti státu při současném sjednocení organizační struktury vybraných úřadů v počtu 1– 14 – 205,
- zachování současného stavu – úřady, jejichž organizační struktura plně koresponduje s přijatým územně správním členěním,
- zachování výjimky – úřady, které při vymezení svojí územní působnosti musí uplatňovat jiná kritéria než je administrativní členění státu,
- zrušení území organizační struktury úřadů ve vztahu k výkonu příslušných činností.

Návrh rozčlenění přímých vykonavatelů státní správy v území by měl maximálně respektovat přijaté územní změny v rámci reformy územní veřejné správy.

1. 3 Cíle modernizace ústřední státní správy

Cílem navrhovaných základních tezí k dokončení reformy veřejné správy je primárně odstranit všechny výše popsané nedostatky současné ústřední státní správy a také nastavit nově některé principy garantující další trvalé zvýšení efektivity a kvality veřejné správy.

Mezi hlavní cíle lze řadit:

- zpracovat přesný přehled agend vykonávaných jednotlivými ústředními správními úřady na základě platných předpisů,
- prostřednictvím procesních modelů výkonu jednotlivých agend, a v rámci nich vykonávaných činností, zefektivnit jejich proces a snížit objem veřejných výdajů,
- zvýšit právní ochranu úředníků státní správy,
- snížit zátěž resortů o operativní úkoly a uvolnit prostor pro činnosti koncepční, koordinační a kontrolní,
- zeštíhlením ministerstev zjednodušit jejich řízení a organizaci, zvýšit transparentnost a odpovědnost útvarů i individuálních pracovníků,
- změnit vnitřní organizaci za účelem zvýšení efektivity a kvality výstupů,
- zvýšit úroveň koordinace činností ústřední státní správy.

Modernizací by se mělo docílit stavu, kdy:

- Úřad vlády by byl moderním, strategickým, koordinačním odborným ústředním orgánem předsedy vlády, zajišťující průřezové a nadresortní agendy a zajišťující koordinaci výkonu státní správy, na jehož výkonu se podílí více ústředních správních úřadů,
- jednotlivá ministerstva by se zaměřovala na koncepční, metodickou, legislativní a kontrolní činnost. Starala by se o stanovení standardů výkonu státní správy jak v přímém výkonu, tak v přenesené působnosti v rámci své působnosti. Byla by zbavena výkonu rutinních standardních úkolů podpůrného, obslužného a servisního charakteru vyplývajících z příslušných právních norem. Menší ministerstva by mohla také pružněji reagovat na reálné potřeby (vznik, zánik, slučování jednotlivých ministerstev). Obecně by výsledkem měla být pružná a lépe fungující (dynamická) ústřední státní správa schopná reagovat na průřezové a globální potřeby,
- správní úřady a orgány státu, jejichž existence v území je nezbytná, by se zaměřily na výkon rutinních trvale se opakujících úkolů vyplývajících z příslušných právních předpisů a realizující výkon konkrétní agendy státní správy.

Vzhledem k tomu, že činnost ministerstev by měla být primárně zaměřena na koncepční, legislativní a řídicí činnosti, měl by být výkon operativy důsledně převeden na:

- územní samosprávné celky (decentralizace),
- nezbytné územní orgány státní správy (tzv. vertikální dekoncentrace),
- agentury (tzv. horizontální dekoncentrace).

V některých případech vycházejí snahy ústředních úřadů o posílení vlastní organizace v území z nedostatečného návyku na způsoby řízení potřebné v rámci výkonu přenesené působnosti. Stále přetrvává představa, že řízení, které není uskutečňováno vlastními detašovanými pracovišti nebo dekoncentrovanými orgány státní správy, není dostatečně efektivní. Ne vždy se účinně využívá interních normativních aktů a vzájemných konzultací se samosprávami. Tato situace souvisí i nadměrným rozsahem účinností svěřených orgánům samosprávy do přenesené působnosti na úkor jak samostatné působnosti, tak působnosti orgánů státu. Tento vysoký rozsah přenesené působnosti vede také k určitým nejasnostem v odpovědnostních vztazích.

Orgány ústřední státní správy by měly být redukovány nejen co do počtu působností, ale také co do počtu úřadů. Oproti stávajícímu stavu se ukazuje jako opodstatněné sloučení působností některých ministerstev a snížení celkového počtu orgánů ústřední státní správy. Náplň činnosti konkrétního ministerstva by měla být optimalizována podle charakteru a zejména zaměření působností a agend při výkonu konkrétní veřejné služby. Cílem není formální a populistické snížení počtu ministerstev, ale provedení procesních map ve všech veřejných službách a jejich následná optimalizace. Prvním krokem je provedení přesné pasportizace agend vykonávaných ústřední státní správou. Již v tuto chvíli je zřejmé, že řada agend vykonávaných ústřední státní správou nemá charakter vrchnostenské státní správy a pro řadu agend neexistuje ani zákonné zmocnění.

1. 3. 1 Horizontální koordinace a kooperace

Základem efektivního fungování ústřední státní správy je horizontální koordinace. Kvalita výstupů ústřední státní správy závisí nejen na odbornosti jednotlivých resortů, ale také na vzájemné provázanosti (komunikaci). Každé ministerstvo je sice samostatným orgánem s vlastní působností, které řídí ministr. Na druhé straně je ministr členem vlády jako kolektivního orgánu, který by měl zaručit jednotnost činnosti ústřední státní správy jako celku.

Nízká zodpovědnost některých aktérů legislativního procesu za kvalitu právních předpisů vede k tzv. regulačnímu znečištění (nadbytečné administrativní zatížení občanů, podniků a organizací, předpisy, které nesplňují svůj záměr aj.).

Tento stav je možné částečně ošetřit zavedením systému periodického provádění revize korupční a byrokratické zátěže existujících právních předpisů. Na nově připravované předpisy se dnes vztahuje podmínka zpracování hodnocení dopadů regulace (RIA). Jedná se o proces, v jehož rámci probíhá vyhodnocování připravované právní úpravy z hlediska věcných dopadů, tj. dopadů na veřejné rozpočty, klienty veřejné správy atd. Znamená to, že nástroje pro přípravu kvalitních právních předpisů zde existují, bohužel, se plně nevyužívají.

1. 3. 2 Horizontální dekoncentrace – aplikace agenturního systému v ČR

Horizontální dekoncentrace na rozdíl od decentralizace a vertikální dekoncentrace nepřenáší dané působnosti do území, nýbrž je zachovává na ústřední úrovni. V této souvislosti je často zmiňován tzv. agenturní systém.

Agentury společně s ministerstvy tvoří soustavu ústřední státní správy (jsou jejich součástí). Je na ně přenesen výkon operativních činností ministerstev. Na státní agentury (agentura vlády, agentura ministerstva), či podobné formy státem garantovaných organizací, omezeně financovaných ze státního rozpočtu, ale s oprávněním k obchodní činnosti, by měly být decentralizovány některé činnosti, které nejsou jednoznačně výkonem vrchnostenské veřejné správy, ale jsou výkonem státní správy (např. vzdělávání úředníků, apod.).

1. 3. 2. 1 Agenturní systém v praxi

Na centrální úrovni by měly být redukovány všechny obslužné (servisní) útvary nevykonávající vrchnostenskou veřejnou správu a tyto činnosti by měly být zajištěny externím dodavatelem (např. správa ICT, nákup spotřebního materiálu, správa autoprovozu, správa majetku, projektové řízení, kopírovací služby, atd.), tedy převedením těchto činností do oblasti neveřejných služeb. Základním předpokladem však musí být transparentní výběr vhodného dodavatele a jasně předem zkalkulované finanční úspory. Dalšími možnými formami řešení je zajištění těchto servisních působností centrálním řešením. Ze zahraničních zkušeností je zřejmé, že ponechání servisních agend v rámci orgánu ústřední státní správy znamená nejen neefektivní postupy a neefektivní vynakládání veřejných výdajů, ale v řadě případů i potlačení agend vrchnostenské veřejné správy právě agendami a útvary servisními (viz poměr zaměstnanců vykonávajících vrchnostenskou státní správu a těch, kteří zabezpečují servisní činnosti).

Na začátku je potřeba zanalyzovat organizační struktury a procesy ministerstev, identifikovat operativní činnosti, které by bylo vhodné přenést na agenturu, resp. na relativně samostatnou výkonnou jednotku ministerstva, které by byla ponechána a zaručena určitá míra vnitřní autonomie (zejména v oblasti organizace a financování). Technické a ekonomické potřeby by mohly být zajišťovány jednou „správou“ (agenturami) pro více resortů. Je třeba zanalyzovat případné úspory tohoto řešení.

Vedle vymezení výkonných agend a jejich přenosu z ministerstev je dalším úkolem ústřední státní správy sjednotit podmínky pro řízení a následné fungování agentur. Je potřeba definovat kritéria pro rozhodování o tom, kterou funkci ministerstva je vhodné převést na agenturu. Nově vytvořené nebo reorganizované stávající jednotky ministerstev by byly zaměřeny na užší, specializovanější oblast činností s jasně definovanými pravidly organizačního, finančního a personálního řízení a pravidly reportingu.

V České republice by pravděpodobně nebylo žádoucí vytvářet agentury jako správní úřady. Naopak se nabízí možnost, aby ministerstvo zřídilo "agenturu" jako vnitřní organizační složku s vyšší autonomií k plnění úkolů v rámci působnosti ministerstva a v souladu s § 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

1. 3. 2. 2 Agenturní model v České republice

V letech 2002–2003 proběhla v rámci twinningového projektu PHARE 2000 simulace zavádění agenturního modelu v české státní správě podle finského vzoru. Projekt skončil prakticky bez výsledku a k zavádění skandinávského modelu v České republice nedošlo. Analýzy však odhalily množství zajímavých poznatků.

Dvoukolejný model české veřejné správy není na překážku za předpokladu, že činnosti agentur nebudou přepouštěny územní samosprávě – v takovém případě hrozí ztráta zejména finanční efektivity. Právě v této souvislosti je záhodno upozornit na skutečnost, že v mnoha zemích rušení či spojování ministerstev a přesun jejich agend na agentury a dále do území nepřineslo kýženou debyrokratizaci, zeštíhlení státní správy a snížení výdajů, ale mělo efekt právě opačný.

Obecně lze dále tvrdit, že bez fungujícího zákona o úřednících hrozí politizace nově vzniklých institucí. Nevyřešená je také otázka, nakolik by složitost současné legislativy stála v cestě původnímu záměru ustavit agentury jako jedinečné expertní instituce na svěřenou problematiku. Další otazník visí nad zachováním principu přímé zodpovědnosti managementu za hospodaření agentury. Lze rovněž předpokládat, že agenturní model v českém prostředí nebude imunní vůči korupci.

Kromě obecných systémových jsou zde i problémy procedurálně-technického rázu. Již bylo zmíněno, že vznik agentury je komplexní a časově velmi náročný proces, který v demokratických zemích trvá zpravidla déle, než jedno standardní čtyřleté volební období. Proto je vhodné, aby bylo pro zavedení tohoto modelu dosaženo politického konsenzu. Jinými slovy: nemá smysl zavádět tak rozsáhlé změny v celé podstatě ústřední státní správy, pokud by tyto změny měly být vzápětí rušeny.

Za předpokladu existence politické vůle je pak nutné zajistit minimalizaci politických vlivů na jednotlivé agentury. Na rozdíl od ministerstev, která jsou náchylná podléhat politickým tlakům, agentury by měly fungovat bez ohledu na momentální konstelaci vlády a parlamentu.

Důležitým faktorem úspěchu agenturního modelu je rovněž ochota okolí přizpůsobit se změnám. Ministerstvo nesmí chápat zřizovanou agenturu jako své dítě, které lze v případě potřeby přinutit k poslušnosti utážením finančních kohoutků, ale jako rovnocenného partnera, jehož vznik bude pro ministerstvo výhodou. Také ve změně způsobu úřednického myšlení, potažmo vztahu ministerstvo – agentura lze spatřit jedno z velkých úskalí případné implementace tohoto modelu do české státní správy.

S případným uplatněním agenturního systému jsou ovšem spojena také určitá rizika. Především znamená agenturní systém určitou komplikaci správní struktury, která musí být vyvážena zřetelným věcným efektem, pokud nemá být celkový výsledek záporný. Proto je zvláště potřebné pečlivě hodnotit přínos agenturního zajišťování záležitostí z ekonomického hlediska.

Agenturní zajišťování činností veřejné správy je vhodnější spíše u záležitostí vnitřní organizace a vnitřních služeb než u činností navenek. Zkušenosti ukazují, že může docházet i k negativním vlivům na možnosti kontroly a vyvození odpovědnosti ve vztahu k příslušné činnosti, ke snížení přehlednosti správní struktury a právní jistoty adresátů veřejné správy. Využití předností agenturního systému je tedy závislé na adekvátní přípravě a na vhodném výběru činností pro tento způsob organizace.

Jinou variantou zajišťování servisních činností dodavatelsky představuje outsourcing. Tento fenomén se šíří a jedním z vrcholů může být např. poskytování ICT služeb formou cloud computingu. Odborníci se ptají, zda je to ekonomicky výhodné. Zkušenosti zejména z měst a obcí hovoří o tom, že v současné době lze vysoutěžit velice zajímavé ceny za dodávky těchto služeb. Zásadou je nastavit rovněž správně parametry smluv, neboť outsourcing může být velmi efektivní, ale také při špatně zvoleném obsahu či právní formě může naopak přinést řadu problémů jak právního, tak ekonomického charakteru. Výhodou těchto služeb je, že je veřejná správa může využívat pouze podle svých momentálních potřeb a nemusí zaměstnávat servisní personál.

Zcela zásadní je zvážit vhodnost outsourcingu dle konkrétních podmínek, možností a potřeb daného ministerstva, kraje či obce. Outsourcing je vhodný zejména pro činnosti obslužného, servisního a manuálního charakteru jakými jsou např. reprografické a tiskařské služby, správa a údržba ICT (samozřejmě ne vývoj aplikací a strategie), údržba zeleně, údržba nemovitostí apod. U těchto služeb není ve většině případů efektivní řešit tyto služby vlastními zaměstnanci a nákupem odpovídajícího vybavení a techniky do vlastního majetku.

1. 4 Stručné shrnutí

Prioritou č. 1 je zpracování Mapy veřejné správy tzn. přesné databáze přehledu agend, vykonávaných jednotlivými ústředními správními úřady na základě zákonného zmocnění a následná identifikace těchto činností, pro jejichž výkon:

- neexistuje zákonné zmocnění,
- nemají charakter vrchnostenské státní správy.

Tento proces dnes běží v rámci projektu registr práv a povinností. Získaná data budou využita pro optimalizaci náplně činnosti jednotlivých ústředních orgánů státu podle charakteru a zaměření působností a agend při výkonu konkrétní veřejné služby. Na základě toho by měly být orgány ústřední státní správy redukovány co do počtu působností a zbaveny výkonu rutinních standardních úkolů podpůrného, obslužného a servisního charakteru. Jejich činnost by měla být primárně zaměřena na činnost koncepční, metodickou, legislativní a kontrolní. Na výkon rutinních trvale se opakujících úkolů by se zaměřily správní úřady a orgány státu, jejichž existence v území je nezbytná.

Redukce počtu působností by měla být v opodstatněných případech doprovázena sloučením některých ministerstev a snížením celkového počtu orgánů ústřední státní správy. Cílem není formální a populistické snížení počtu ministerstev, ale provedení procesních map ve všech veřejných službách a jejich následná optimalizace.

Následně by na centrální úrovni měly být redukovány obslužné (servisní) útvary nevykonávající vrchnostenskou veřejnou správu a tyto činnosti by měly být zajišťovány externím dodavatelem (např. správa ICT, nákup spotřebního materiálu, správa autoprovozu, správa majetku, projektové řízení, kopírovací služby, atd.), tedy převedením těchto činností do oblasti neveřejných služeb.

Uvedené procesy by měly být realizovány průběžně v co nejkratší lhůtě s tím, že dovršení optimalizace lze očekávat v nejlepším případě v průběhu několika let. Pro redukcí obslužných útvarů a zajišťování příslušných činností externím dodavatelem je nejprve zapotřebí vytvořit podmínky, zajistit odpovědný výběr vhodného externího dodavatele na základě průhledných kritérií tak, aby výsledkem přechodu na externího dodavatele nebylo naopak zvýšení nákladů nebo zhoršení služeb. Do doby než bude možné zajistit přechod obslužných činností na externí dodavatele je zapotřebí zajistit, aby obslužné útvary skutečně plnily servisní funkce pro útvary zabývající se vlastní správní činností, nikoliv naopak.

Prvořadou prioritou je tedy adekvátní funkce orgánů státní správy a přechod na zaměření na koncepční, legislativní a kontrolní činnost a druhou prioritou je zajištění adekvátního vztahu mezi věcnými útvary a obslužnou činností včetně přechodu některých obslužných činností na externí dodavatele.

Vše výše uvedené by mělo probíhat za postupného snižování byrokratické zátěže. Jako žádoucí se jeví zavedení systému periodického provádění revize korupční a byrokratické zátěže existujících právních předpisů. Tento úkol má střednědobou povahu a nejprve je zapotřebí vytvořit metodiku pro toto periodické provádění.

V oblasti organizace veřejné správy v území by se bezprostředně mělo zabránit nesystémovým návrhům měnícím organizaci veřejné správy v území způsobem nerespektujícím spojený model veřejné správy a postupně pracovat na sjednocení organizace orgánů státu v území s přijatým územně správním členěním. Toto sjednocení s sebou ponese v řadě případů finanční náklady, na druhé straně by tyto náklady měly být kompenzovány úsporami související s optimalizací na úrovni ústřední státní správy. Návrh organizačního uspořádání orgánů státu v území navrhuje cílový stav do budoucna, který v řadě případů nebude možné z finančních důvodů provést v krátkém časovém horizontu. S ohledem k přijatému spojenému modelu výkonu veřejné správy by se obecně měl snižovat počet specializovaných orgánů státu v území.

Dosažení optimalizace územní organizace v uvedeném smyslu lze očekávat až v časovém horizontu 5 – 10 let i při nejpříznivější situaci. Dalšímu zhoršování skladebnosti územně správní struktury a vytváření nových specializovaných správních členění však musí být zamezeno v co nejkratší lhůtě.

2. Územní veřejná správa

V České republice existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě České republiky je zakotveno členění České republiky na základní a vyšší územní samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky představují obce, vyšší územní samosprávné celky pak kraje. U územní samosprávy se nejedná o hierarchickou strukturu, resp. o nadřízenost a podřízenost, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat.

Základní územní samosprávné celky (obce)

Obecní samospráva byla v České republice obnovena v roce 1990 zákonem o obcích. K 1. lednu 2011 existovalo na území České republiky 6 246 obcí a pět vojenských újezdů (Boletice, Brdy, Březina, Hradiště, Libavá). Obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme obce se základním rozsahem přenesené působnosti (do této kategorie spadají všechny obce) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. Jedná se o obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti i na území druhých obcí, tj. pro obce spadající do jejich správního obvodu (blíže popsáno dále v textu).

Vyšší územní samosprávné celky (kraje)

Kraje jsou stanoveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, s účinností od 1. ledna 2000. Na území České republiky bylo vymezeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků (krajů). Ústavní zákon vymezuje území jednotlivých krajů územím stávajících okresů a vychází tak vlastně ze stavu územního členění státu založeného zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Nově vzniklé kraje se však územně liší od krajů, v nichž působily do roku 1990 krajské národní výbory, a které dosud představují územní obvody pro některé orgány státu. Z územního hlediska se kraje zřízené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. přibližují krajům, které existovaly v letech 1949 – 1960, a respektují v zásadě všechna regionální centra střední úrovně. Z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie je vhodné zmínit postavení samosprávných krajů v klasifikaci NUTS, která se využívá ke statistickému monitorování a analýzám. Samosprávné kraje v České republice nejsou současně jednotkami NUTS II. Pro potřeby Evropské unie bylo nutné vytvořit sdružené kraje, tzv. oblasti na úrovni NUTS 2. Vytvoření této úrovně NUTS 2 v podmínkách České republiky má ryze statistický charakter.

V České republice byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy, tzn. že obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti. Zkušenosti s fungováním stávajícího spojeného modelu veřejné správy jsou převážně pozitivní. Negativní zkušenosti se spojeným modelem jsou ve většině případů výsledkem nedůsledného dodržení původních principů reformy a prosazení dílčích nesystémových rozhodnutí.

Koncepce reformy veřejné správy schválená Poslaneckou sněmovnou (usnesení PČR ze dne 19. května 1999 č. 268) pracovala se třemi variantami organizace územní veřejné správy. Všechny varianty předpokládaly zrušení dosavadních 76 okresů a pověřených obecních úřadů a vytvoření nových malých okresů v počtu cca 200 (konceptní úvaha o cílové etapě reformy veřejné správy).

Okresy ani obce s pověřeným obecním úřadem ale zrušeny nebyly. Zachováním okresů (resp. zachováním územního členění z roku 1960) a vytvořením správních obvodů obcí s rozšířenou působností byla založena neskladebnost územně správních celků. Ministerstvo vnitra tento stav označovalo vždy za přechodný, přesto trvá dodnes.

Navzdory realizované reformě se tak územní veřejná správa stále potýká s řadou problémů. Tyto nedostatky lze rozdělit do tří základních skupin:

- 1) existence územních jednotek podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (dvojí krajské členění, existence okresů, skladebnost)
- 2) nepřehledný a komplikovaný výkon veřejné správy v území (obce, orgány státu v území)

- 3) ostatní nedostatky (postavení územně správních jednotek v klasifikaci NUTS, řešení problematiky malých obcí, veřejnoprávní smlouvy aj.)
- ad 1) První skupina nedostatků vychází především z existence zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon člení území státu na kraje a okresy. Kraje jako části území nejsou totožné s kraji jako územními samosprávnými celky, vytvořenými ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, v nichž působí orgány územní samosprávy. Existence okresů v minulosti zase limitovala řadu prováděných územních změn, např. vymezení samosprávných krajů a následné změny jejich hranic, vznik správních obvodů obcí s rozšířenou působností atd. Nedostatky v první skupině by mohly být odstraněny novým zákonem o administrativním členění státu.
- ad 2) Druhá skupina nedostatků souvisí s vysokým počtem územně správních jednotek, na kterých je veřejná správa v území v různém rozsahu vykonávána. Veřejná správa není na území státu organizována jednotně (naopak rozdílně pro samosprávu, státní správu a dokonce odlišně pro jednotlivé resorty). Díky tomu je výkon územní veřejné správy komplikovaný a nepřehledný.
- ad 3) Poslední skupina se snaží popsat ostatní nedostatky územní veřejné správy. Dodnes nebyla systémově uchopena problematika malých obcí. Za další nesystémovost lze označit např. veřejnoprávní smlouvy, které vznikly jako forma dočasného řešení, mající zajistit zákonem stanovené působnosti, kterou obec není v daném okamžiku schopna sama zajistit. Dnes je běžná praxe trvalého přenášení zákonem stanovených povinností veřejnoprávními smlouvami aj.

2. 1 Dopady zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

V rámci reformy územní veřejné správy byly přijímány nové právní předpisy, které ustanovovaly nové územně správní jednotky (ústavní zákon č. 347/1997 Sb. kterým byly zřízeny vyšší územní samosprávné celky a zákon č. 314/2002 Sb., který stanovil obce s rozšířenou působností). Současně však nebyly zrušeny územní jednotky stanovené zákonem č. 36/1960 Sb. (okres, kraj). Paradoxně tedy vedle nově přijatého územně správního členění je stále platné předchozí územní členění státu z roku 1960. Tento stav s sebou nese řadu problémů. Zachování zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a jednotek jím zřízených bylo již v průběhu poslední reformy veřejné správy považováno za přechodný stav. Tento přechodný stav byl potřebný pro to, aby nenastaly problémy ve výkonu státní správy v souvislosti s okamžitým zrušením uvedeného zákona. Stav, který byl zamýšlen jako přechodný, však mezi tím trvá již devátý rok. Jednotky upravené zákonem o územním členění státu však vycházejí ze zcela jiné koncepce územněsprávního uspořádání než jednotky stanovené Ústavou a zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. V této souvislosti nedošlo k náležitému zjednodušení územněsprávní struktury. Příčinou toho je nejen nedostatek skladebnosti správních jednotek, ale i odlišné východisko pro uspořádání samosprávy na straně jedné a státní správy na straně druhé. V situaci spojeného modelu výkonu veřejné správy je takový rozdíl z hlediska fungování celého systému dysfunkční. Daný stav způsobuje rovněž nemožnost optimalizace správních jednotek, neboť přechod do výhodnější jednotky z hlediska samosprávného členění by mohl znamenat příslušnost ke vzdálenějšímu nebo jinak méně dostupnému centru z hlediska některých oborů státní správy. Současná situace znemožňuje plně využít výhod dosažených prostorově vhodnějším členěním výkonu samosprávy a zřízením obcí s rozšířenou působností. Vytváří se tak systém veřejné správy, který je zbytečně komplikovaný a pro občana málo přehledný. K tomu přispívá rovněž vysoký počet specializovaných členění pro výkon různých oborů státní správy, který není zdaleka vždy odůvodněn specifickými požadavky příslušných oborů.

2. 1. 1 Krajské členění

Od roku 2000, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samostatných celků, má Česká republika dvojí krajské členění. Ústavní zákon na území České republiky vymezuje celkem 14 vyšších územních samosprávných celků (Hlavní město Prahu a 13 krajů), jejichž území je vymezeno prostřednictvím okresů podle zákona 36/1960 Sb. ke dni účinnosti ústavního zákona (1. 1. 2000). Starší krajské členění z roku 1960 je ukotveno v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který člení Českou republiku na 7 krajů (hlavní město Prahu definuje jako samostatnou územní jednotku) a 76 okresů. Území krajů z roku 1960 je definováno stejně jako v případě samosprávných krajů, tedy prostřednictvím okresů.

Přestože lze obecně konstatovat, že členění do celků mezoregionální úrovně není našemu území zcela vlastní, tyto jednotky (vytvářené již od 14. stol.) dlouhodobě formovaly správní vývoj našeho státu. Je třeba si však uvědomit, že přirozené a statisticky vyrovnané regiony s vlastní identitou, na které by zároveň mohl být přenesen výkon státní správy, k dispozici nebyly nikdy. Za této situace je stanovení územních celků co do počtu a vykonávaných kompetencí vždy rozhodnutím, které zákonitě nemůže vyhovovat všem. Samosprávné kraje získaly postupně potřebnou autoritu veřejnosti a za dobu více jak desetileté existence dokázaly obhájit své postavení a funkci ve veřejné správě. Tato autorita je ale v současnosti existencí zákona č. 36/1960 Sb. zpochybňována.

Právní úprava, ponechávající v platnosti dvojí vymezení kraje, je nelogická. Současně obsahuje duplicitu některých názvů krajů. Takovéto dvojí vymezení krajů je nejen nepraktické, ale velmi chaotické a je proti základnímu principu jednoduchosti a jasnosti územního a správního uspořádání. Existence dvojího krajského členění státu je z hlediska organizace a uspořádání výkonu veřejné moci a jeho srozumitelnosti pro její klienty (tzn. občany) nežádoucí. Existence dvojího krajského členění v zemích Evropské unie nemá obdoby. Právní úprava, ponechávající v platnosti dvojí krajské vymezení, je nelogická. Pojem kraj by se měl nadále používat pouze v případě 14 samosprávných krajů vytvořených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.

Za hlavní důvod zachování krajského členění z roku 1960 je zpravidla uváděna jeho potřeba pro vymezení územní působnosti vybraných orgánů státu a dále vysoké finanční náklady spojené s jejich rušením, protože rušení „starých“ krajů bylo vždy obratem spojováno s potřebou navýšení počtu krajských orgánů státu z 8 na 14. Uváděný důvod je dnes diskutabilní, neboť počet orgánů státu, které využívají pro vymezení své působnosti území „starého“ kraje se od přijetí nového krajského členění výrazně snížil a neustále se snižuje (viz krajské správy Policie ČR).

Území „starých“ krajů dnes slouží především pro vymezení územní působnosti krajských soudů, krajských státních zastupitelství a územních pracovišť ÚZSVM. Územní působnost krajských soudů je stanovena výčtem okresů v příslušných přílohách zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích a ostatní orgány státu se na něj při vymezování svojí územní působnosti odkazují. Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, uvádí, že úřad vykonává svoji činnost prostřednictvím svých územních pracovišť, která působí v sídlech krajských soudů. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, stanoví, že, sídla státních zastupitelství a obvody jejich územní působnosti se shodují se sídly a obvody soudů.

2. 1. 2 Okresní členění

Okresy stanovené zákonem č. 36/1960 Sb. byly v řadě případů vymezeny nevhodně, neboť nerespektovaly přirozené spádové poměry v území. Počet okresů byl z hlediska sídelní struktury a funkce v území nižší než počet přirozených mikroregionálních center. Při vytváření okresů byla opomenuta řada přirozených mikroregionálních center a spádové obvody některých z nich byly navíc rozděleny do různých okresů. Existence okresů ze strany obcí limitovala např. vytváření správních obvodů obcí s rozšířenou působností, změny krajských hranic aj.

Územní jednotka okres má navzdory provedené reformě stále silnou pozici. Prostřednictvím okresů jsou např. vymezeny samosprávné kraje v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb. V rámci II. fáze reformy

územní veřejné správy byla na okresní úrovni vytvořena odloučená pracoviště Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a pozemkové úřady. Okres také nadále slouží pro vymezení území se soustředěnou podporou státu, využívají jej např. různé zájmové organizace aj.

K odstranění okresů mělo dojít v rámci II. fáze reformy územní veřejné správy, nicméně se tak nestalo a okresy jako územní jednotky zůstaly zachovány. Byla pouze ukončena činnost okresních úřadů, kdy na místo 76 okresních úřadů bylo vytvořeno 205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Z pohledu občana i obcí tak II. fáze reformy územní veřejné správy přinesla velké zklamání. Původní záměr, že s ukončením činnosti okresních úřadů budou zrušeny také okresy, se nenaplnil. Skutečnost, že občané musí i nadále dojíždět za úřady do sídla bývalého okresního úřadu, vyvolal nevoli a diskusi o účelu reformy. Řada obcí bezprostředně poté také uváděla, že pokud by jim byla tato skutečnost známa v době vytváření správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ovlivnila by výrazně rozhodování o jejich zařazení, neboť obce by vedle dostupnosti obce s rozšířenou působností zvažovaly také dostupnost státních institucí nadále sídlících v okresních městech.

Důvod pro zachování okresů byl stejný jako v případě starých krajů, tzn. územím okresů má vymezenou svoji územní působnost řada orgánů státu. V případě okresů šlo o pádnější argument než v případě „starých“ krajů, neboť počet orgánů státu, které svoji územní působnost vymezují územím okresu, byl podstatně vyšší. I jejich počet se však zmenšuje, viz úřady práce, které byly vytvořeny v počtu 14 na krajské úrovni a níže v území budou mít pouze kontaktní pracoviště.

Zrušení územní jednotky okres s sebou ponese řadu legislativních i administrativních dopadů, které budou v některých případech doprovázeny finančními náklady. Tato jednorázová „negativa“ je však potřeba postavit proti pozitivu čitelnosti veřejné správy jako celku s trvalým efektem.

2. 1. 3 Neskladebnost územně správních jednotek

Princip skladebnosti spočívá v tom, že území nižší územně správní jednotky nepřesahuje hranice územně správní jednotky vyšší. Skladebnost územně správních jednotek v současnosti není zajištěna na dvou úrovních, a to mezi okresy a správními obvody obcí s rozšířenou působností (tento problém se týká celkem 33 obcí) a dále mezi samosprávnými kraji a kraji podle zákona č. 36/1960 Sb., tzn., není zajištěna skladebnost mezi „novým“ a „starým“ členěním.

Neskladebnost územních jednotek stanovených zákonem č. 36/1960 Sb. přináší problémy především na poli součinnosti orgánů státu s územními samosprávami. Stávající stav je také nepřehledný pro občana, neboť obyvatelé jednoho samosprávného kraje jsou v některých případech územně příslušní k různým krajským institucím organizovaným podle zákona č. 36/1960 Sb. nebo obyvatelé jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností spadají do více okresů. V návaznosti se také objevují problémy v informačních sítích při výběrech a tvorbě statistik podle územně identifikačních parametrů a při předávání dat na lokálních úrovních. Při různých analýzách se některé ukazatele sledují za okres, jiné za obce s rozšířenou působností a vzniká tak problém se správným přiřazením do území. Přesah územních celků nižšího stupně do více nadřazených komplikuje interpretaci statistických dat, občané při vyřizování svých záležitostí musí navštívit více míst, než by bylo nezbytné aj.

2. 1. 4 Zákon o administrativním členění státu

Z výše uvedeného textu je zřejmá stávající nepřehlednost, komplikovanost a nejednotnost výkonu veřejné správy v území. Tento stav je způsoben především existencí dvojího krajského členění, neskladebností územně správních jednotek a ignorováním provedených územních změn ze strany některých orgánů státu. Navrhuje se přijetí nového zákona o administrativním členění státu, který by obsahoval územně správní jednotky kraj - správní obvod obce s rozšířenou působností - obec.

Cílem navrhované úpravy by bylo komplexně a definitivně reagovat na změny, které se uskutečnily v organizaci veřejné správy v průběhu reformy územní veřejné správy a současně výkon veřejné správy v území zjednodušit a zpřehlednit. Územně správní jednotky obsažené v zákoně by byly bez výjimek skladebné.

Přijetí tohoto zákona předpokládá zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Současně by byla zrušena vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, a vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy.

Došlo by k odstranění okresů a krajů z r. 1960 jako všeobecných obvodů pro výkon státní správy. Členění podle okresů a krajů z r. 1960 by se tak stalo specializovaným členěním jako jakékoliv jiné specializované členění pro výkon státní správy. Z právního hlediska by bylo potřebné změnit vymezení působnosti orgánů státní správy, pokud je dosud provedeno podle okresů a krajů z r. 1960. V první fázi by bylo umožněno zachování územní působnosti orgánů státu na úrovni okresů v tom smyslu, že by si dotčené orgány státu vymezily nově pouze svoji územní působnost výčtem správních obvodů obcí s rozšířenou působností, tzn., jejich počet by zůstal nezměněn. Ve druhé fázi by však mělo dojít k odstranění orgánů státu na okresní úrovni, tzn., požadovalo by se jejich přizpůsobení se také ve smyslu změn jejich počtu. Ve druhé fázi by se tak důsledně naplnil záměr přizpůsobit stav území reformě veřejné správy, i když přináší podstatně větší zásah do faktické organizační struktury orgánů státu. Změny ve faktické organizační struktuře by byly spojeny i s určitými finančními požadavky, které je potřebné kvantifikovat. Totéž se vztahuje k materiálně-technickému zajištění činnosti příslušných orgánů. V každém případě by mělo být stanoveno, že nadále nemohou vznikat nové správní struktury členěné podle dosavadních okresů a krajů.

Územní působnost orgánů státu, které se odvolávají na zákon č. 36/1960 Sb., potažmo okresy, by musela být definována samostatně ve zvláštních zákonech tak, aby mohla být jednoznačně stanovena jejich místní příslušnost ve správním řízení, resp. dotčené orgány státu by si svoji územní působnost vymezily ve svých zákonech tak, aby odpovídala přijatým územním změnám.

2. 2 Komplikovanost výkonu veřejné správy

Komplikovanost výkonu veřejné správy lze zřetelně demonstrovat na příkladu obcí. Obecně lze konstatovat, že obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme obce se základním rozsahem přenesené působnosti (do této kategorie spadá všech 6 246 obcí) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. Do druhé kategorie spadají všechny obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti v širším rozsahu, než obce se základním rozsahem. Tu pak vykonávají nejen na území své obce, tzn. pro své občany, ale zpravidla také pro občany jiných obcí, tzn. pro občany obcí spadajících do jejich správního obvodu. Do této kategorie řadíme především:

- obce s matričním úřadem (1 230 obcí),
- obce se stavebním úřadem (618 obcí),
- obce s pověřeným obecním úřadem (388),
- obce s rozšířenou působností (205).

V této kategorizaci se nepřihlíží ke zvláštnímu postavení hl. města Prahy a statutárních měst.

Rozšířený rozsah přenesené působnosti dále mají obce, které vydávají ověřené výstupy z informačních systémů, podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy (resp. obce s pracovišti Czech POINT, kterých je celkem 5 716) a obce provádějící vidimaci a legalizaci (3 910). Obce provádějící vidimaci a legalizaci spolu s obcemi s pracovišti Czech POINT nevykonávají tuto působnost pro konkrétně vymezený správní obvod. Tyto služby mohou občané na obecních úřadech využívat bez ohledu na své trvalé bydliště. Jejich zařazení do výčtu těchto obcí proto může být sporné. Na druhou stranu, pokud chápeme výkon veřejné správy jako službu občanovi, občan rozlišuje obce podle toho, co si na obecním úřadě může vyřídit a v tomto případě jsou zde zařazeny oprávněně.

Z výše uvedeného by bylo možné konstatovat, že rozlišujeme 7 kategorií obcí (obec s rozšířenou působností, obec s pověřeným obecním úřadem, obec se stavebním úřadem, obec s matričním

úřadem, obec provádějící vidimaci a legalizaci, obec s pracovištěm Czech POINT a obec se základním rozsahem přenesené působnosti. Ve skutečnosti můžeme podle rozsahu přenesené působnosti vykonávané na konkrétním úřadě rozlišit celkem 14 různých kategorií obcí (viz následující tabulka). Tento stav je naprosto nesystémový a nepřehledný především pro občana, jako koncového uživatele.

Tab. 3: Rozdělení obcí podle rozsahu přenesené působnosti

úroveň přenesené působnosti	počet obcí
obec I. typu	409
obec I. typu + vidimace a legalizace	123
obec I. typu + stavební úřad	1
obec I. typu + stavební úřad + vidimace a legalizace	1
obec I. typu + Czech POINT	1930
obec I. typu + Czech POINT+ vidimace a legalizace	2542
obec I. typu + Czech POINT + matriční úřad + vidimace a legalizace	623
obec I. typu + Czech POINT + stavební úřad	1
obec I. typu + Czech POINT + stavební úřad + vidimace a legalizace	8
obec I. typu + Czech POINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace	219
obec I. typu + Czech POINT + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ	1
obec I. typu + Czech POINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ	182
obec I. typu + Czech POINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ + ORP	201
obec I. typu + Czech POINT + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ + ORP	4
Praha	1
celkem	6246

Zdroj: Ministerstvo vnitra
pozn. bez vojenských újezdů

2. 2. 1 Obce s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností jsou stanovena zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a jejich správní obvody vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností (ORP, obec III, „trojka“) vznikly v rámci II. fáze reformy veřejné správy. Jedná se o obce, na které byla přenesena větší část kompetencí z okresních úřadů.

Obce s rozšířenou působností jsou po provedených reformách základním článkem výkonu státní správy v území. Má-li být této skutečnosti plně využito ve prospěch adresátů činnosti veřejné správy, měla by být funkce obcí s rozšířenou působností dovedena do důsledků. Tyto obce by se proto měly stát také základem pro členění specializované státní správy a současně by měly převzít úkoly obcí s pověřeným obecním úřadem a zákonem jim lze svěřit i určité metodické funkce ve vztahu k obcím I. Tyto funkce by měly povahu metodické pomoci při řešení konkrétních případů na žádost příslušných obcí, nikoliv vydávání závazných normativních aktů.

Specifický, ale nikoli marginální problém představuje terminologie, konkrétně v minulosti nevhodně zvolené označení správních obvodů. Praxe se dnes těžce vyrovnává s tím, že neexistují obecné jednoslovné názvy (substantivum) existujících správních obvodů. Dalším nechtěným důsledkem je neotřesitelnost pojmu „okres“. Okres tak dodnes představuje správní jednotku, která jedinečně reprezentuje konkrétní část území České republiky co do velikosti a polohy zejména proto, že neexistuje odpovídající substituční pojem (srov. „nezaměstnanost v okrese Jindřichův Hradec“ vs. „nezaměstnanost ve správním obvodu obce s rozšířenou působností Jindřichův Hradec“, „okresní ústav“ vs. „ústav správního obvodu obce s rozšířenou působností“ apod.).

Zajímavým paradoxem je fakt, že termín obec „s rozšířenou působností“ byl do právního řádu přejat ze zákona o národních výborech, když samotné národní výbory byly s odkazem na přílišnou spjatost s nedemokratickou formou správy pro další legislativní použití vyloučeny. Návrh termínu pro správní

obvod v úrovni dnešních obcí s rozšířenou působností by měl být do budoucna konzultován s širokou odbornou veřejností, zejména s Ústavem pro jazyk český Akademie věd České republiky. V této fázi je možné pracovat s odbornými termíny okresek nebo čtvrtí. V úvahu připadá také nahrazení termínu „správní obvod obce s rozšířenou působností“ zažitým termínem „okres“, který má v našich podmínkách dlouhou tradici. Tuto možnost je však potřeba důkladně právně zanalyzovat. Otázkou je především souběžná existence termínu okres, kdy by po stanovení období termín „okres“ nejen nahrazoval termín „správní obvod obce s rozšířenou působností“, ale byl by současně používán pro původní územní jednotku okres, viz záměr předkladatele, zakotvit v přechodných ustanoveních nového zákona o administrativním členění státu možnost používat pojem okres dále po stanovení období v případě, že je dosud tento pojem používán k určení územní působnosti nebo pro evidenční účely. Po omezenou dobu by tak existovaly dvojí okresy stejně, jako je tomu v současnosti v případě krajů.

2. 2. 1. 1 Sídla obcí s rozšířenou působností

V současnosti existuje 205 sídel obcí s rozšířenou působností. Pro stanovení sídel obcí s rozšířenou působností bylo stanoveno velikostní kritérium jejich správního obvodu 15 tis. obyvatel. Tato hranice byla v odůvodněných případech snížena. Jednalo se především o venkovské oblasti s nízkou hustotou zalidnění a velkými dopravními vzdálenostmi. V současnosti evidujeme celkem 19 správních obvodů s méně jak 15 tis. obyvatel a 48 správních obvodů s méně jak 20 tis. obyvatel.

Původní návrhy předpokládaly vznik cca 180 obcí s rozšířenou působností. Jejich počet byl navýšen v průběhu legislativního procesu. Největší zásah představovalo projednávání návrhu v Senátu, kde došlo k navýšení obcí s rozšířenou působností o jedenáct sídel.

Správní obvody obcí s rozšířenou působností vznikaly za účasti všech obcí. Každá obec se mohla vyjádřit ke svému zařazení. Soustava správních obvodů obcí s rozšířenou působností do značné míry odpovídá systému mikroregionů 1. stupně, tj. silně integrovaným elementárním nodálním regionům v počtu 144 (M. Hampl, Geografická organizace společnosti v České republice).

V případě rušení pověřených obecních úřadů je velmi pravděpodobné, že by se řada pověřených obecních úřadů snažila zařadit mezi obce s rozšířenou působností. Velký předpoklad je především u obcí, které splňují podmínku kladenou v minulosti při vzniku obcí s rozšířenou působností, tj. minimální velikost správního obvodu 15 000 obyvatel. Tuto podmínku k 1. 1. 2011 splňovalo celkem 13 obcí (Jílové u Prahy, Mimoň, Klášterec nad Ohří, Odolena Voda, Třemošná, Čelákovice, Chodov, Jesenice /PZ/, Roztoky, Duchcov, Jirkov, Úvaly a Hostivice). Dále by se pravděpodobně mezi žadateli o své zařazení mezi obce s rozšířenou působností objevila města s periferní polohou, která se velikostí svého správního obvodu blíží hranici 15 000 obyvatel (např. Šluknov).

Je zřejmé, že nové správní obvody by přispěly ke vzniku populačně spíše slabších celků, které vykazují zpravidla nižší efektivitu využití finančních prostředků. V případě pověřených obecních úřadů nacházejících se v okolí Prahy a Plzně by navíc došlo k rozdrobení správní struktury, která je v pojetí socioekonomické regionalizace v okolí velkoměst zpravidla reprezentována jedním větším regionem. Na první pohled horší dostupnost středisek těchto správních obvodů je vyřešena umístěním sídla úřadu přímo v městské aglomeraci. Při pohledu na ostatní kandidáty nelze ani doporučit střediska nacházející se v těsné blízkosti sousedních center a v urbanizovaném prostoru s dobrou dopravní dostupností (např. Chodov a Jirkov). O něco lepší předpoklady ke vzniku nových správních obvodů mají pověřené obecní úřady s perifernější polohou a horší dopravní dostupností (Mimoň, Klášterec nad Ohří) a to včetně těch, které dříve požadovanou hranici 15 tis. obyvatel nespĺňují (např. Šluknov).

2. 2. 2 Obce s pověřeným obecním úřadem

Sídla obcí s pověřeným obecním úřadem jsou stanovena zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a jejich správní obvody vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Obce s pověřeným obecním úřadem (POÚ, obce II,

„dvojky“) byly zřízeny v roce 1990, tedy dávno před reformou územní veřejné správy, která zakotvila obce s rozšířenou působností a zrušila okresní úřady. Při svém vzniku měly POÚ představovat pouze přechodné řešení, existují však dodnes. Vymezení POÚ není provedeno podle jednotného kritéria, význam těchto obcí je velmi rozdílný a po zřízení obcí s rozšířenou působností se jejich kompetence nejen dále nerozšiřují, ale dochází i k určité redukci. Uvedená situace má dlouhodobý charakter a snižuje perspektivnost této kategorie obcí.

Otázkou další existence obcí s pověřeným obecním úřadem se zabývala mj. Koncepce reformy veřejné správy (dále pouze „Koncepce“), kterou schválila Poslanecká sněmovna PČR svým usnesením ze dne 19. května 1999 č. 268. V Koncepci se uvádělo, že „z územního hlediska pověřené obecní úřady sice přibližují výkon státní správy občanům, nicméně vznikly na základě místních tlaků i v obcích, kde dlouhodobě neexistují předpoklady pro výkon státní správy z hlediska rozsahu správní činnosti, možnosti nezbytné specializace a získání kvalifikovaných pracovníků“. Po přiměřené redukci na počet přirozených mikroregionálních center se měly obvody pověřených obecních úřadů stát základem pro výkon státní správy v počtu řádově 200. Koncepce pracovala se třemi variantami organizace územní veřejné správy. Všechny varianty předpokládaly zrušení dosavadních 76 okresů a pověřených obecních úřadů a vytvoření nových malých okresů v počtu cca 200 (koncepční úvaha o cílové etapě reformy veřejné správy).

Ministerstvo vnitra se pokoušelo ve vazbě na tuto Koncepci počet pověřených obecních úřadů omezit. Snahy o snížení počtu pověřených obecních úřadů však ztroskotaly. Dotčené obce braly a dodnes berou status pověřeného obecního úřadu jako prestižní záležitost a jakákoli redukce vyvolává ze strany samospráv nevoli.

Pověřené obecní úřady mají v porovnání s ostatními obcemi nejužší rozsah kompetencí v přenesené působnosti. Tento rozsah se v budoucnu výrazně rozšiřovat nemůže, neboť rozdíl ve velikosti pověřených obecních úřadů sám o sobě limituje rozsah převáděných kompetencí na tuto úroveň.

Při vzniku správních obvodů pověřených obecních úřadů nebyla stanovena žádná velikostní kritéria jako např. u správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem jsou velikostně velmi rozdílné. Při jejich zřízení nebyla uplatněna geografická kritéria, a tím některé z těchto obcí nejsou dostatečně odůvodněné a v jiných případech byly tyto obce zřízeny pouze na základě nutnosti respektovat okresní členění, přičemž hned za hranicemi okresu leželo vyhovující správní centrum.

Ukončení existence obcí s pověřeným obecním úřadem s sebou nese otázku přenosu jimi vykonávaných kompetencí na jiné stupně územní samosprávy. Nelze zcela generalizovat, ale ve většině případů lze kompetence obcí s pověřeným obecním úřadem převést na obce s rozšířenou působností. Vycházíme z toho, že každá obec s rozšířenou působností je dnes současně také obcí s pověřeným obecním úřadem. V tomto případě by se nejednalo o přenos kompetencí v pravém slova smyslu, protože obce s rozšířenou působností tyto kompetence již vykonávají, v některých případech však pouze v menším správním obvodu. Při „přenosu“ je potřeba vzít do úvahy možné finanční dopady související se zvětšením některých správních obvodů (kapacitní dopady). Zvětšení správního obvodu by se automaticky odrazilo v navýšeném příspěvku na výkon státní správy, při jehož výpočtu se zohledňuje právě velikost správního obvodu. Zrušení pověřených obecních úřadů by se také muselo promítnout do řady právních předpisů.

Zrušení obcí s pověřeným obecním úřadem někdo může vnímat jako oddálení veřejné správy občanům. Na prvním místě je potřeba si uvědomit, že pověřené obecní úřady byly již při svém vzniku brány jako dočasné řešení. Dále že vazba pověřeného obecního úřadu a občana je úzká na základě pouze několika zákonů.

Zrušení POÚ by se nejvíce dotklo občanů v případě činností, které dnes úřad vykonává ze zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ze zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení a ze zákona 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Dále lze zmínit zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, kdy POÚ vydává rybářské lístky.

Obce s pověřeným obecním úřadem hrají v současnosti důležitou roli v případě konání voleb. Zásadní úlohu mají zejména při volbách do zastupitelstev obcí a při volbách do Senátu Parlamentu České republiky. Dále jsou bez ohledu na typ voleb tzv. přebíracím místem, tj. místem, kde dochází k přejímce, kontrole a zpracování zápisů přebíraných od okrskových volebních komisí Českým statistickým úřadem. Volby se v průměru konají jednou za dva roky, změna způsobu zajištění a organizace voleb se řadových občanů nedotýká. Jiný pohled na volby by také přineslo plánované zavedení e-voleb. Řešení v tomto případě může spočívat také ve specifické úpravě voleb.

V souvislosti s výše uvedeným se nedoporučuje přenášet na obce s pověřeným obecním úřadem jakékoli nové kompetence, jak tomu bylo např. v případě rybářských lístků (do 1. července 2011 vydával rybářský lístek obecní úřad obce s rozšířenou působností, od 1. července 2011 jej nově vydává rybářský lístek obecní úřad obce s pověřeným obecním úřadem, v jehož obvodu má žadatel o vydání rybářského lístku trvalý pobyt).

Každá obec s rozšířenou působností (205) je současně pověřeným obecním úřadem (388). Ve 102 případech se správní obvod pověřeného obecního úřadu plně kryje se správním obvodem obce s rozšířenou působností, tzn. zrušení pověřených obecních úřadů by se žádným způsobem nedotklo téměř 50 % správních obvodů obcí s rozšířenou působností. U 50 správních obvodů obcí s rozšířenou působností by se správní obvod pro výkon dnes „dvojkových kompetencí“ rozšířil o jeden správní obvod pověřeného obecního úřadu, v 36 případech o dva správní obvody POÚ, v 10 případech o tři správní obvody, ve čtyřech případech o čtyři správní obvody POÚ a ve třech případech o pět správních obvodů POÚ.

Zvětšení správního obvodu pro výkon „dvojkových kompetencí“, by bylo kompenzováno zvýšením příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti. U obcí s rozšířenou působností je výše příspěvku závislá na rozsahu přenesené působnosti vyjádřené koeficienty A a B, velikosti správního obvodu a na podílu velikosti správního centra k velikosti správního obvodu, kde velikost centra je vyjádřena počtem trvale bydlících obyvatel. Současně je nezbytné vytipovat ty správní obvody obcí s rozšířenou působností, u kterých by zvětšení správního obvodu pro výkon dvojkových kompetencí bylo natolik výrazné, že by si vyžádalo personální posílení se všemi ekonomickými dopady (materiální a technické vybavení pracovníků, prostory, vybavení kanceláří) a které by bylo potřeba pokrýt jednorázovou dotací. Je nutné zkalkulovat, zda by tato počáteční investice vyvážila následné úspory.

2. 2. 3 Obce se stavebním úřadem

Seznam krajských a obecních úřadů, které jsou stavebními úřady ke dni 1. listopadu 2006 je zveřejněn Sdělením č. 544/2006 Sb. Neexistuje však žádný právní předpis, který by stanovoval správní obvody stavebních úřadů. Pouze § 190 stavebního zákona stanoví, že: „Obecné stavební úřady vykonávají působnost podle tohoto zákona ve správních obvodech, ve kterých vykonávaly působnost k 31. prosinci 2006“.

Obec, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu, přitom postupuje podle správního řádu. Jinak pro takovou obec vykonává působnost obecního stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu leží. Existují případy, kdy správní obvody stávajících obecních stavebních úřadů nerespektují hranice správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Tab. 4: Počet stavebních úřadů podle typu územní samosprávy

správní jednotka	počet	pozn.
městské části, městské obvody	86	
pověřené obecní úřady	183	POÚ Plánice v reálné praxi není stavebním úřadem. Tuto agendu za něj zajišťuje MěÚ Klatovy na základě veřejnoprávní smlouvy
obce s rozšířenou působností	205	
obce I. typu	230	
celkem	704	

Zdroj: Ministerstvo vnitra, pozn. stavebním úřadem I. typu není také Praha

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále MMR) se v programovém prohlášení vlády zavázalo prosadit v co nejvíce možné míře zásadu „jedna stavba – jeden úřad – jedno rozhodnutí – garantované informace“. V souvislosti s tím byla připravována stejně jako u matričních úřadů optimalizace stavebních úřadů. Jednou z variant bylo zachovat stavební úřady pouze na úrovni obcí s rozšířenou působností. MMR redukci stavebních úřadů opíralo o „šetření finančních prostředků“ a „o vyšší odbornost, resp. zvýšení kvality rozhodování stavebních úřadů“. Tyto argumenty však nebyly řádně podloženy. Odborná veřejnost proto vyjádřila s redukcí stavebních úřadů jednoznačný nesouhlas. Optimalizace stavebních úřadů je dnes prezentována v rovině přerozdělení vykonávaných kompetencí podle typu obce, na které se stavební úřad nachází.

V souvislosti se zamýšlenou optimalizací stavebních úřadů zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) „Analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování“, kterou vláda svým usnesením ze dne 19. října 2011 č. 774 vzala na vědomí. V bodě II. 3 usnesení bylo uloženo ministru pro místní rozvoj vytvořit ve spolupráci s ministrem vnitra pracovní skupinu, která se bude zabývat rozpracováním analýzy uvedené v bodě I tohoto usnesení ve vazbě na usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 559, o Základním rámci pro Koncepti dokončení reformy veřejné správy. Obecně lze v tuto chvíli ze strany Ministerstva vnitra konstatovat, že s ohledem na záměr zrušit obce s pověřeným obecním úřadem nepodporujeme jednu z původních variant MMR, která zvažovala přesun stavebních úřadů právě na tuto úroveň. Při případné redukcí by byl podpořen přesun o úroveň výš, tzn. na obce s rozšířenou působností.

Redukce stavebních úřadů v jakékoli podobě bude mít řadu odpůrců především z řad územních samospráv s argumentem, redukce stavebních úřadů potírá jedno z hlavních hesel reformy veřejné správy „přiblížení veřejné správy občanům“. V souvislosti s tímto je však potřeba si uvědomit, že stát nemůže podporovat dekoncentraci a decentralizaci za každou cenu, neboť jednotlivé agendy je potřeba vykonávat na takové úrovni, kde může být zajištěna jejich kvalita. Stát pak musí být přednostně schopen zajistit kvalitu u těch agend, které jsou vykonávány jako státní správa v přenesené působnosti. Rozhodování na malých stavebních úřadech je sice v řadě případů kvalitní, neboť pracovníci procházejí povinným školením, na druhou stranu stát musí brát v potaz otázku např. zastupitelnosti, kdy výkon agendy na jednohlavých a dvouhlavých stavebních úřadech může být snadno omezen (nemocnost atd.). Stát pak platí agendu, která není reálně vykonávána a občanovi není poskytována služba, na kterou má nárok. Stejně tak je jednostranný argument, že stavební úřad v místě sice zná nejlépe lokální poměry a specifické problémy. Tato skutečnost sice může být v určitých případech výhodou, nelze jí však upřít také určité negativum, kde osobní vazby zúčastněných osob mohou ovlivnit nežádoucím způsobem výkon této agendy a mohou být určitým rizikem pro vznik korupčního prostředí či jednání.

V této souvislosti je vhodné zmínit způsob vzniku stavebních úřadů v minulosti. Z níže uvedeného je zřejmé, že stavební úřady ve své době vznikaly pouze na uvážení a rozhodnutí přednostů okresních úřadů, bez ohledu na reálnou potřebu vzniku nového stavebního úřadu. Stav vzniklý v té době přežívá dodnes.

2. 2. 3. 1 Podmínky pro vznik stavebních úřadů v minulosti

Podle § 117 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), byl stavebním úřadem okresní národní výbor (ONV). ONV mohl stanovit, že stavebním úřadem je městský nebo místní národní výbor. Podle § 118 stavebního zákona okresní národní výbor mohl po dohodě se zúčastněnými národními výbory stanovit, že městský nebo místní národní výbor, který je stavebním úřadem, bude vykonávat tuto pravomoc i pro územní obvody jiných městských nebo místních národních výborů.

Po roce 1990 žádný ze zákonů nerušil obecně platnost opáření přijatých okresními národními výbory ani dohod o výkonu působnosti stavebních úřadů pro jinou obec, které byly mezi národními výbory uzavřeny. Z hlediska ustanovení § 117 odst. 1 a § 118 odst. 1 stavebního zákona to znamenalo pouze tolik, že působnost obecního stavebního úřadu, kterou vykonával v obcích místní nebo městský národní výbor, vykonával od 24. 11. 1990 obecní/městský úřad a působnost okresního národního výboru v okresech vykonával okresní úřad. Neměnila se ani územní působnost obecních stavebních úřadů. Nové stavební úřady určovali přednostové okresních úřadů, záleželo to pouze na jejich uvážení a rozhodnutí. A protože řada obcí měla zájem mít svůj stavební úřad, jejich počet se také rozrůstal. V zákoně bylo sice uvedeno, že městský nebo místní národní výbor mohl být určen za stavební úřad jen tehdy, měl-li vybudován odborný aparát, způsobilý vykonávat svou pravomoc s ohledem na rozsah a složitost územního rozhodování a stavebně správní činnosti v místě a byl k tomu přiměřeně vybavený, dodržování této podmínky je dnes však diskutabilní (údaje z roku 1993 hovoří o celkem 575 stavebních úřadech na obcích (bez městských obvodů a městských částí a bez SÚ na okresních úřadech, tzn. bylo o 43 stavebních úřadů na obcích méně).

Počet stavebních úřadů se „stabilizoval“ až novelou stavebního zákona v roce 1998, kdy podle novelizovaného § 117 odst. 1 stavebního zákona, byly ode dne 1. 7. 1998 obecními stavebními úřady okresní úřady, hlavní město Praha a jeho obvody a městské části určené statutem, územně členěná statutární města a jejich obvody a městské části určené statutem, a ostatní města a obce, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. 12. 1997 nebo byla jejich působnost k tomuto datu schválena. Nový obecní stavební úřad mohl po této novele vzniknout jen zákonem. K absolvování s tím spojené legislativní procedury se nikdo neodvážil, takže počet stavebních úřadů se už do konce platnosti zákona č. 50/1976 Sb., ve znění zákona č. 83/1998 Sb., nezměnil.

Případnou redukci stavebních úřadů nelze samozřejmě realizovat bez vyřešení finanční stránky. Redukce by s sebou nesla investiční náklady související s rozšířením prostor na stavebních úřadech, které by přebíraly agendu po zrušených stavebních úřadech (nové prostory vč. vybavení, prostory na archivaci stávajících spisových materiálů rušených stavebních úřadů), finanční náklady na nákup aut, aby zvýšením dojezdové vzdálenosti nebylo kontrolních prohlídek, výpovědi pracovníků na rušených stavebních úřadech by představovaly finanční zátěž pro obce (odstupné) atd.

Předkládaná analýza představuje základní rámec cílového stavu organizace veřejné správy, je však nezbytné podrobně zanalyzovat finanční dopady jednotlivých návrhů a zvážit tak reálné možnosti navrhovaných opatření. V řadě případů nebude možná realizace v krátkém čase, naopak. V tomto směru bude nezbytné stanovit priority jednotlivých kroků a konečnému požadovanému stavu se přibližovat postupně.

Navrhované organizaci stavebních úřadů lze z pohledu zpracovatele vytknout určitou nesystémovost související s tím, že po poslední novele stavebního zákona v roce 2006, kdy tehdy zamýšlená redukce stavebních úřadů nebyla prosazena, vynaložily stavební úřady nemalé finanční prostředky na zajištění své činnosti (materiálové vybavení), investovaly do vzdělání svých pracovníků. Pokud dojde k přesunu agendy, bude veškeré zakoupené vybavení zbytečné a na dalším pracovišti se bude muset nakupovat znovu. Jak již bylo ale v úvodu řečeno, nesystémové organizační kroky některých resortů se právě staly impulsem pro zpracování této Analýzy, na kterou by měla navázat Koncepce dokončení reformy veřejné správy, jejímž cílem je vytvořit nejen efektivní, ale především také stabilní veřejnou správu.

2. 2. 4 Obce s matričním úřadem

Seznam matričních úřadů a vymezení jejich správních obvodů je v příloze 1 vyhlášky, kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů. Konkrétní počty matričních úřadů na jednotlivých typech samospráv viz následující tabulka.

Tab. 5: Počet matričních úřadů podle typu nižší územní samosprávy

správní jednotka	počet	pozn.
vojenské újezdy	5	
městské části	45	
pověřené obecní úřady	182	matrikou není POÚ Kamenice
obce s rozšířenou působností	201	matrikou nejsou: - Brno - Plzeň - Ostrava - Ústí nad Labem - (Praha)
obce I. typu	842	
celkem	1275	

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Odbor všeobecné správy v roce 2011 zahájil práce na optimalizaci matričních úřadů s cílem zkvalitnit výkon státní správy na úseku matrik. Výkon matriční agendy je činností velmi specializovanou, matrikář prokazuje odborné znalosti zkouškou u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, (dále jen „ORP“) nebo krajského úřadu (§ 9 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o matrikách“), popřípadě zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na úseku matrik a státního občanství podle zvláštního zákona (§ 21 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Bylo by přepychem, pokud by takto kvalifikovaný matrikář (úředník) využíval své znalosti pouze několikrát do roka.

V prvním kroku byly prostřednictvím krajských úřadů zjišťovány počty matričních událostí na jednotlivých matrikách za rok 2009. Výchozí myšlenkou bylo, že by matriční úřady s počtem matričních událostí do 20 za jeden kalendářní rok mohly být zrušeny. Tímto krokem by se snížil počet matričních úřadů o cca 550. Záměr optimalizace diskutovali zástupci odboru všeobecné správy s obcemi přímo v území a předběžně bylo stanoveno, že v první fázi optimalizace se nejprve budou řešit ty matriční úřady, u kterých byl počet matričních událostí za kalendářní rok menší než pět.

Z úhlu pohledu této Analýzy musíme zdůraznit střet dvou odborných názorů. Na jedné straně je to princip dekoncentrace, podpořený historickou tradicí, která zejména v případě matrik má neopominutelnou argumentační váhu. Na druhou stranu je to logická a jistě správná snaha o zkvalitnění výkonu matriční agendy a zřehlednění organizační struktury těchto úřadů v návaznosti na financování výkonu přenesené působnosti.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba zdůraznit, že počet matričních událostí rozhodně nemůže být a ani není jediným kritériem pro realizaci vlastní optimalizace. Mimo zmíněných historických aspektů je třeba posuzovat zejména kvalitu daného úřadu, resp. četnost vytýkaných nedostatků, počet obyvatel a obcí ve správním obvodu daného úřadu, ale i zohlednit specifické podmínky, které ovlivňují počet matričních událostí (např. oblíbený svatební prostor, zařízení sociálních služeb atd.).

Státní správu na úseku matrik v současné době vykonává 1275 matričních úřadů, tedy každý matriční úřad vykonává matriční působnost přibližně pro dalších pět obcí. V perspektivě této Analýzy bude zahájen pilotní projekt optimalizace počtu matričních úřadů s použitím procesního modelování, jako prvku moderního managementu a vytvořením standardů výkonu konkrétních činností realizovaných v rámci matriční agendy. Výsledkem procesu bude navržení nového rozložení výkonu matriční agendy, kdy nelze vyloučit i rozsáhlejší (ne však razantní) redukci matričních úřadů.

Případné zrušení obcí s pověřeným obecním úřadem a odstranění územní jednotky okres nemá vliv na tento úsek výkonu státní správy.

2. 2. 5 Obec provádějící vidimaci a legalizaci

Obce provádějící vidimaci a legalizaci jsou vyjmenovány v příloze 1 vyhlášky č. 36/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou podobou a ověřování pravosti podpisu. Zmocnění k této vyhlášce je ukotveno v zákoně č. 21/2006 Sb. Vidimaci a legalizaci provádí celkem 62,5 % obcí České republiky. Krajem s nevyšším zastoupením obcí provádějících vidimaci a legalizaci je Moravskoslezský kraj, kde existuje celkem 92 % ověřujících obcí. Krajem s nejnižším zastoupením ověřujících obcí je kraj Vysočina (42 %).

Platí pravidlo, že vidimaci a legalizaci provádějí všechny matriční úřady. Stejně pravidlo bychom čekali ve vazbě na pracoviště Czech POINT, ale ne všechny obce provádějící vidimaci a legalizaci pracoviště Czech POINT provozují (celkem se jedná o 124 obcí). Z 5 716 pracovišť Czech POINT na obcích provádí vidimaci a legalizaci pouze 3 785 obcí.

Tab. 6: Počty ověřujících obcí

správní jednotka	počet
městské části, městské obvody	129
pověřené obecní úřady	183
obce s rozšířenou působností	205
obce I. typu	3517
celkem	4034

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Nabízí se zavedení pravidla, že všechny obce provozující pracoviště Czech POINT by současně prováděly vidimaci a legalizaci. Promítnout toto pravidlo do praxe již není tak jednoduché. Rozšířit agendu stávajících pracovišť Czech POINT o vidimaci a legalizaci by asi takový problém nebyl (náklady na proškolení pracovníků). Pokud bychom ovšem chtěli zavést pravidlo „obec provádějící vidimaci a legalizaci = obec s pracovištěm Czech POINT“, museli bychom řešit případ 124 ověřujících obcí, které pracoviště Czech POINT dosud nemají. Ty by si buď pracoviště Czech POINT musely zřídit (náklady na zřízení jednoho pracoviště Czech POINT se v roce 2009 odhadovaly na cca 89 tis. Kč) nebo se nechat vyškrtnout z vyhlášky č. 36/2006 Sb. a vidimaci a legalizaci přestat provádět.

V současné době se připravuje novela vyhlášky č. 36/2006 Sb., kterou by se s účinností od 1. 1. 2012 měl navýšit počet obcí provádějících vidimaci a legalizaci o dalších 52 obcí. Rozšíření seznamu obcí se děje na základě vlastní aktivity dotčených obcí (stejně jako u obcí provozujících pracoviště Czech POINT), tzn. na počátku stojí pouze dobrovolná žádost obce, která stvrzuje schopnost danou působnost vykonávat.

2. 2. 6 Obce s pracovištěm Czech POINT

Nejmladší kategorií obcí jsou obce projektu Czech POINT (Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál). Czech POINT slouží jako asistované místo výkonu veřejné správy umožňující komunikaci se státem prostřednictvím jednoho místa tak, aby „obíhala data, ne občan“. V konečné fázi projektu by občan měl mít možnost vyřizovat své záležitosti i z domova prostřednictvím internetu. Czech POINT v současné době poskytuje následující druhy výstupů: výpis z katastru nemovitostí, výpis z obchodního rejstříku, výpis z živnostenského rejstříku, výpis z rejstříku trestů, výpis z bodového hodnocení řidiče, výpis ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů (SKD), podání podle živnostenského zákona (§ 72), podání do registru účastníků provozu modulu autovraků ISOH, konverzi dokumentů z listinné do elektronické formy a naopak, podání žádosti o zřízení datové schránky, výpis z insolvenčního rejstříku.

Pojem „kontaktní místo veřejné správy“ je ukotven v zákoně č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. Z tohoto zákona plyne, že kontaktním místem veřejné správy jsou krajské úřady, matriční úřady a obce zařazené v seznamu kontaktních míst. Seznam kontaktních míst veřejné správy na úrovni obcí je upraven vyhláškou č. 364/2009 Sb., o kontaktních místech veřejné správy.

K největšímu rozšíření pracovišť Czech POINT do území došlo v roce 2009. Přispěla k tomu Výzva č. 02 – eGovernment do obcí – Czech POINT, tzn. projekt spolufinancovaný Evropskou unií. Jejich počet se tehdy rozšířil o dalších cca 3 170 obcí. Celkem disponuje pracovišti Czech POINT 5838 nižších územních samospráv.

Tab. 7: Počet pracovišť Czech POINT podle typu nižší územní samosprávy

správní jednotka	počet
městské části, městské obvody	122
pověřené obecní úřady	183
obce s rozšířenou působností	205
obce I. typu	5328
celkem	5838

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Pracoviště Czech POINT jsou dnes dostupná nejen na obecních a městských úřadech, ale také na pobočkách České pošty, na pobočkách Hospodářské komory ČR, na českých zastupitelstvech v zahraničí a u notářů. Dne 29. srpna 2011 vyšel ve Sbírce zákonů zákon č. 263/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s datem účinnosti od 29. listopadu 2011. Na základě této novely dojde k rozšíření stávající sítě kontaktních míst veřejné správy o banky, kterým byla ministerstvem vnitra udělena autorizace k výkonu působnosti kontaktního místa veřejné správy.

Zpřehlednění na této úrovni se nabízí formou rozšíření Czech POINTů do zbývajících 534 obcí tak, aby platilo jednoduché pravidlo, že každá obec automaticky poskytuje služby Czech POINTu. Pracoviště Czech POINT nemají převážně malé obce (448 obcí má velikost do 500 obyvatel). Pro další směřování (resp. rozšiřování) projektu Czech POINT do území se Ministerstvo vnitra snažilo získat zpětnou vazbu z procesu zřizování a zprovoznování pracovišť prostřednictvím dotazníkového šetření, které proběhlo na podzim roku 2010.

S ohledem na nízké počty vydaných výstupů, především na malých obcích, se současný počet pracovišť Czech POINT jeví jako dostatečný. Určitým limitem pro další rozšiřování pracovišť Czech POINT je fakt, že obce nemají kvalifikované IT pracovníky, bez jejichž znalostí se obsluha pracoviště jeví jako složitá. S ohledem na malé vytížení pracovišť se zapomínají např. postupy obsluhy. Když se podíváme na statistiku na stránkách www.czechopoint.cz, vidíme, že nejčastěji občané využívají kontaktní místa na poštách, kde se realizuje téměř 50 % všech vydaných výstupů. Na obcích I. typu se realizuje pouze 11 % výstupů. Na vytvoření kontaktních míst veřejné správy ve všech obcích je potřeba hledět také z ekonomického hlediska. Náklady na zřízení jednoho nového pracoviště v roce 2009 činily cca 94 tis. Kč (upgrade cca 68 tis. Kč).

2. 2. 7 Návrh změn ve výkonu státní správy v přenesené působnosti

Základním problémem kompetence obcí je vysoký rozsah přenesené působnosti, který převyšuje i obvyklou situaci v zemích se spojeným modelem výkonu veřejné správy. Tento rozsah přináší určité nevýhody, zejména z hlediska přehlednosti kompetenčních a odpovědnostních vztahů. V tomto

smyslu by bylo potřebné uvažovat o případném převodu některých kompetencí v přenesené působnosti do samostatné působnosti obcí nebo naopak do kompetence orgánů státu.

Určitý rozsah přenesené působnosti vykonávají i obce I, tedy obce se základním rozsahem výkonu státní správy. V tomto smyslu je prováděna analýza konkrétních kompetencí obcí I, ze které mělo vyplynout, zda je možné v zásadě ukončit výkon státní správy na úrovni obcí s rozšířenou působností a na obcích I ponechat přenesenou působnost pouze v nezbytném rozsahu (tzn. obrana státu, krizové řízení, ochrana před povodněmi, otázka voleb, informační povinnosti spojené s výkonem přenesené působnosti atd.). Pro tyto účely byly definovány čtyři základní kategorie (A-D) viz tabulka.

Tab. 8: Definice kategorií kompetencí na obcích I.

kategorie	popis kategorie
A	zachovat jako přenesenou působnost a převést na ORP
B	zachovat jako přenesenou působnost na obcích I. (přenesení na ORP obtížné)
C	převést do samostatné působnosti
D	zrušit

Při formulaci kategorií se vycházelo ze snahy co nejvíce omezit přenesenou působnost na obcích I. a stávající kompetence přenést na obce s rozšířenou působností, a nebo je ponechat na obcích I., avšak převést do samostatné působnosti. Ve většině případů se ukázal tento úkol jako reálný, nicméně zůstaly určité okruhy, ve kterých je obtížné přenesení na obce s rozšířenou působností a přitom je nelze z povahy věci přenést do samostatné působnosti.

K přenosu na obce s rozšířenou působností (kategorie A) navrhují především kompetence kontrolní a sankční povahy a kompetence, se kterými přicházejí občané do styku jen okrajově nebo výjimečně. Z oborového hlediska se tyto kompetence nacházejí ve velké většině odvětví.

Přenesení do samostatné působnosti je možné zejména v některých otázkách životního prostředí. Seznam kompetencí však bude vhodné podrobit opakovaně revizi z hlediska případného zvýšení počtu úkolů, které lze přenést do samostatné působnosti.

Pouze výjimečně se v této fázi navrhuje kompetence ke zrušení (kategorie D), neboť k takovému návrhu je obvykle třeba konzultace s příslušnými ústředními orgány. V opačném případě by mohlo dojít k poruše činnosti správy při špatném odhadu možnosti zrušení.

Některé kompetence lze převést na obce s rozšířenou působností nebo naopak do samostatné působnosti pouze za určitých zákonem daných podmínek (kategorie A1, C1). Zejména u přechodu kompetencí na obce s rozšířenou působností je potřebné respektovat případnou možnost vyjádření nebo poskytnutí informací ze strany všech obcí. Ukazuje se rovněž potřeba případné metodické pomoci ze strany obcí s rozšířenou působností ostatním obcím nebo nezbytnost uložit obcím s rozšířenou působností i určité informační povinnosti ve vztahu k vyvěšování materiálů nebo jinému informování v obcích v jejich územním obvodu. Tabulka přehledu činností obcí vykonávaných obcemi I. a jejich rozdělení do jednotlivých kategorií bude součástí Koncepce dokončení reformy veřejné správy.

Přes úsilí maximálně omezit přenesenou působnost obcí I. zůstaly určité okruhy, které se z povahy věci týkají všech obcí a přitom tvoří natolik výsostnou záležitost státní správy, že je nelze převést do samostatné působnosti (kategorie B). Tyto záležitosti se vztahují zejména k obraně státu, krizovému řízení a ochraně před povodněmi a otázkám voleb. V kategorii B zůstávají pochopitelně informační povinnosti spojené s výkonem přenesené působnosti, pokud se vztahují k uvedeným oblastem nebo pokud je nutné zachovat je na úrovni všech obcí kvůli pružnějšímu informování občanů.

I za této situace lze konstatovat, že v obcích I. by zůstala zachována jen zřetelná menšina úkolů, které dosud byly v jejich přenesené působnosti. Je třeba přihlédnout také k tomu, že ani v zahraničních státech se vesměs nepodařilo při spojeném modelu dosáhnout úplného zániku přenesené působnosti v obcích, dokonce se to nepodařilo ani v zemích s odděleným modelem veřejné správy, i když se tam pro příslušné úkoly pojmu přenesená působnost nepoužívá. Toto konstatování se právem vztahuje

zejména k úkolům charakteru jednoznačného výkonu státní správy, kde je současně nutné proniknutí až na nejnižší územní úroveň.

Při řešení otázky kompetencí jako celku je nutno vzít v úvahu, že všechny kompetence v samostatné působnosti nemají ve skutečnosti stejný charakter. Kromě klasické samostatné působnosti, která je výlučně věcí příslušných obcí, existují rovněž zvláštními zákony dané povinné úkoly samostatné působnosti, i když zákon o obcích takovou kategorii nezná. V některých případech se v samostatné působnosti rozhoduje o individuálních právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Výkon samostatné působnosti se v uvedených případech svým charakterem značně přibližuje výkonu přenesené působnosti, liší se však tím, že obce jsou při výkonu i takovéto samostatné působnosti povinny řídit se pouze zákonem.

Za předpokladu možnosti přenesení některých záležitostí státní správy do samostatné působnosti zmíněné v předcházejícím odstavci (pracovně ji lze označit jako samostatnou působnost II) by bylo snáze lze uvažovat o minimalizaci přenesené působnosti. Musela by však být řešena otázka financování povinných úkolů samosprávy při jejich zvýšeném rozsahu.

Ze zkušeností jiných zemí, a to dokonce i zemí s odděleným modelem výkonu veřejné správy, však vyplývá, že lze jen stěží předpokládat možnost úplné eliminace přenesené působnosti z obcí I. Pokud jde o samostatnou působnost II, tedy samostatnou působnost blížíci se svým charakterem výkonu přenesené působnosti, bylo by vhodné zakotvit tuto kategorii samostatně v zákoně o obcích.

Rovněž u obcí s rozšířenou působností je potřebné provést analýzu kompetencí z hlediska možného snížení rozsahu této působnosti, zejména ve prospěch event. samostatné působnosti II. Je pochopitelné, že případné další převzetí úkolů s obcemi s rozšířenou působností by muselo být respektováno i ve finanční decentralizaci, ať již ve formě změn v rozpočtovém určení výnosu daní nebo příspěvku na výkon státní správy, event. i samostatné působnosti II.

2. 3 Ostatní nedostatky

2. 3. 1 Problematika malých obcí

Česká republika je charakteristická nejen vysokým počtem malých obcí, ale také velkým množstvím malých sídel umístěných v malé vzdálenosti od sebe. V rámci EU patří do skupiny států s nejmenší průměrnou velikostí obce vyjádřenou počtem obyvatel (1,6 tis. obyvatel). Obecně platí, že vysoký počet malých obcí vyžaduje komplikovanější a nákladnější systém územní správy.

Tab. 9: Velikostní struktura obcí k 1. 1. 2011

velikostní kategorie obcí	počet obcí	počet obyvatel	podíl obyvatel (%)	podíl obcí (%)
do 199	1 524	189 334	1,8	24,4
od 200 do 499	1 975	645 742	6,1	31,6
od 500 do 999	1 356	953 015	9,0	21,7
od 1 000 do 1 999	724	1 011 067	9,6	11,6
od 2 000 do 4 999	400	1 219 378	11,6	6,4
od 5 000 do 9 999	140	960 042	9,1	2,2
od 10 000 do 19 999	69	967 742	9,2	1,1
od 20 000 do 49 999	41	1 180 147	11,2	0,7
od 50 000 do 99 999	16	1 103 259	10,5	0,3
nad 100 000	6	2 303 044	21,9	0,1
celkem	6 251	10 532 770	100,0	100,0

Zdroj: vnitřní materiály MV, vč. vojenských újezdů

Celkem 56,0 % všech obcí jsou obce do 500 obyvatel. V obcích do 500 obyvatel žije pouze 7,9 % celkové populace České republiky. Tyto obce však zabírají víc než 1/3 rozlohy České republiky. Největší podíl mají obce v rozmezí 200-499 obyvatel (31,6 %), následuje kategorie obcí do 199 obyvatel (24,4 %) a kategorie od 500-999 obyvatel (21,7 %). Celou problematiku je navíc nezbytné

vnímat nejen v úrovni obcí, ale až do úrovně sídel, neboť velký počet obcí v České republice je tvořen z několika částí (např. obec Sedlec-Prčice má 36 částí).

Ve většině zemí Evropské unie proběhl v minulosti proces integrace obcí doprovázený centralizačními tendencemi u místní samosprávy. Tento jev sledoval vyšší profesionalizaci místní samosprávy vedoucí k efektivnějšímu rozhodování. V České republice však došlo počátkem 90. let 20. století, na rozdíl od evropských zemí, k dezintegračnímu procesu. Proces dezintegrace byl reakcí obcí na direktivní slučování, ke kterému docházelo v 70. a 80. letech. Po pádu komunistického režimu bylo proto přirozenou reakcí obcí jejich opětovné osamostatnění. Dezintegrace po roce 1990 pomohla aspoň zčásti obnovit zájem občanů o dění v obci. Současný stav bychom proto měli chápat jako pokus o přirozený vývoj a při řešení otázky malých obcí se vyvarovat opětovné násilné integraci obcí. Na druhé straně však vysoký počet obcí a jejich velikostní struktura s sebou nese řadu problémů, které je potřeba řešit.

Problémy související s existencí malých obcí lze rozdělit do několika skupin. První skupinu tvoří problémy spojené s výkonem veřejné správy v klasickém slova smyslu, zejména s výkonem přenesené působnosti. Problém malých obcí by do jisté míry změnil svou povahu, pokud by se podařilo výrazně snížit okruh záležitostí v přenesené působnosti řešený těmito obcemi. Rozsah přenesené působnosti malé obce administrativně zatěžuje a současně nemohou být všechny úkoly na této úrovni vždy řešeny v požadované kvalitě. Nejvhodnějším způsobem je výrazná redukce funkcí vykonávaných v přenesené působnosti na této úrovni. Potřeba případného sdružování malých obcí by se pak omezila na povinné úkoly samosprávy, kde by bylo nutno připravit zákonnou úpravu nové formy sdružování. Stávající úprava v zákoně o obcích se hodí pouze pro určité úkoly v samostatné působnosti, zejména ve vztahu k územnímu rozvoji, nikoliv k součinnosti ve věcech povinných úkolů samosprávy nebo zajištění realizace individuálních práv a povinností. Nová forma meziobecní spolupráce, např. společenství obcí, by musela být zákonem upravena výrazněji než dosavadní formy spolupráce podle zákona o obcích. V případě společenství obcí by rovněž musely být zakotveny právní způsoby vzniku a zániku uvedeného společenství, způsob rozhodování a organizační struktura společenství, zajištění administrativy spojené s jeho činností a důsledky, ke kterým by vedlo ukončení činnosti příslušného společenství. V souvislosti s výkonem klasických správních funkcí v nové formě meziobecní spolupráce by musela být zajištěna rovněž vazba na správní obvody obcí s rozšířenou působností, jinak by došlo k dalšímu komplikování již tak složité struktury výkonu veřejné správy.

Druhou skupinu tvoří problémy spojené se schopností vykonávat základní samosprávné činnosti vč. ustavení samosprávných orgánů. Řada malých obcí má problémy se sestavováním kandidátek do voleb do obecních zastupitelstev. V obci, ve které se neuskuteční vyhlášené volby pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva obce, je podle § 98 zákona o obcích jmenován do funkce Ministerstvem vnitra správce obce. Správce je jmenován také v případě, že zanikne mandát všem členům zastupitelstva a nenastoupí náhradníci nebo dojde ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce. Vzhledem k tomu, že správce obce nemá plné kompetence orgánů obce, řešit správu obce pro malou aktivitu občanů formou jmenování správce obce, je pro obec nevýhodné. Pro obec to znamená stagnaci, ne rozvoj. Jako příklad lze uvést rok 2009, kdy byly vyhlášeny nové volby v 31 obcích, z nich spadalo do kategorie do 200 obyvatel celkem 24. Pouze jedna obec (Dlouhá Ves) měla víc jak 500 obyvatel. V této souvislosti záleží pochopitelně zejména na zájmu občanů o veřejné dění v příslušné obci. Tento problém je z povahy věci ne zcela odstranitelný, pokud budou malé obce zachovány. Je však možné upravit zákonem např. zánik obce, kde nelze dlouhodobě vůbec samosprávný orgán ustavit.

Třetí skupinu tvoří problémy spojené se snížením efektivnosti alokace finančních prostředků a kontroly hospodaření obcí. Tyto problémy lze řešit jednak sdružováním obcí a vyšším využíváním forem spolupráce stanovených již nyní zákonem o obcích. Ve vztahu ke kontrole hospodaření by bylo zapotřebí zákonné úpravy se zvýšením odpovědnosti příslušných osob.

Problematiku malých obcí se v minulosti pokoušela systematicky a komplexně řešit pracovní skupina pro problematiku malých obcí, která vznikla v roce 2004 na Ministerstvu vnitra. Soustředila se především na stanovení motivačních podmínek k rozvoji spolupráce mezi obcemi a na zvýšení míry zainteresovanosti obcí na hospodářském a sociálním rozvoji. Členy pracovní skupiny byli zástupci Ministerstva vnitra, Svazu měst a obcí, Spolku pro obnovu venkova, krajů a odborné veřejnosti, kteří řešení současných problémů viděli především ve vzájemné spolupráci obcí a odmítali násilnou integraci obcí, kterou by bylo znehodnoceno poměrně nedávné obnovení obecní samosprávy. Řešení se hledalo v nové formě meziobecní spolupráce. Zvažovalo se vytvoření nového modelu meziobecní spolupráce, který by zvýšil efektivitu místní správy a samosprávy. Skupina sice formálně existuje, ale neschází se.

2. 3. 2 Klasifikace CZ - NUTS

I když je územní členění vnitřní věcí každého státu, všechny členské státy Evropské unie musí respektovat společnou soustavu NUTS. Klasifikace CZ - NUTS zahrnuje tu část evropské klasifikace NUTS, která popisuje území České republiky. Je nedílnou součástí evropské klasifikace NUTS. Popisuje územní jednotky České republiky podle pravidel daných nařízením 1059/2003 (dále „Nařízením“). Limity pro vytváření regionů NUTS 1 – NUTS 3 jsou dány počtem obyvatel. Územně správní struktura členských států by měla být obecně založena na dvou z těchto tří hlavních regionálních úrovní. Regionální členění území je řešeno novým systémem LAU (Local Administrative Units).

Tab. 10: Základní charakteristika statistických územních jednotek CZ - NUTS a LAU

statistické jednotky	počet jednotek	průměrná rozloha (v tis. km ²)	průměrný počet obyvatel (v tis.)
NUTS 1 (Česká republika)	1	78,9	10 211,5
NUTS 2 (oblasti)	6	13,1	1 701,9
NUTS 3 (kraje)	14	5,6	729,4
LAU 1 (okresy)	77	1,0	132,6
LAU 2 (obce)	6 246	0,081	1,6

Zdroj: www.czso.cz

Úroveň NUTS 1 v současnosti zahrnuje území celé republiky. Samosprávné kraje byly klasifikovány na úrovni NUTS 3. Na úrovni NUTS 2 byly vytvořeny regiony soudržnosti. Vznikly sdružením krajů. Řada odborníků je označuje za geograficky neopodstatněné, upozorňovali na vhodné dosažení co největší slučitelnosti našeho územního členění se soustavou NUTS, neboť v regionech soudržnosti bylo potřeba vytvořit regionální rady, které ovšem nejsou orgány samosprávného společenství na příslušné úrovni, nýbrž vznikají volbou zastupitelstvy příslušných krajů. Tato situace má určitý vliv na operativnost jejich činnosti.

Pro úroveň NUTS 1 Nařízením vymezuje populační hranice 3 miliony až 7 milionů obyvatel. Území celé České republiky tyto hranice přesahuje. V platném znění klasifikace CZ - NUTS úroveň NUTS 1 nyní zahrnuje pouze jednu územní jednotku (území celé České republiky), což odporuje uvedenému Nařízením. Předpokládaný termín příští aktualizace klasifikace CZ - NUTS je k 1. 1. 2015. Do té doby Český statistický úřad uvádí, že je nutné ve spolupráci s ostatními orgány veřejné moci územní uspořádání České republiky na úrovni NUTS 1 změnit dle pravidel Nařízením.

Vytvoření další neadministrativní úrovně NUTS 1 ve vyšším počtu než jedna není ze strany Ministerstva vnitra podporováno, neboť by ještě více zneprůhlednilo již tak komplikovanou územní strukturu České republiky. Předkladatel se domnívá, že by Česká republika při vymezení NUTS 1 měla žádat o výjimku. V případě vytvoření pouze jedné jednotky NUTS 1 by sice nebyla splněna velikostní podmínka 3-7 mil. obyvatel, ale nedošlo by k vytvoření dalších nesprávných jednotek, které by nebraly v úvahu historické, geografické, kulturní a sociální aspekty. Úroveň NUTS 1 je vymezena

územím celého státu např. v případě Švédska (cca 9 mil. obyvatel). Počet obyvatel v šesti zemích EU navíc nesplňuje ani spodní hranici 3 mil. obyvatel určenou pro NUTS 1. Z tohoto pohledu se striktní trvání na konkrétní velikosti jednotek NUTS 1 jeví neopodstatněné, neboť celkově vzato jednotky NUTS 1 nebudou nikdy opravdu porovnatelné.

2. 3. 3 Vymezení samosprávných krajů

Hlavním geografickým problémem samosprávných krajů je jejich vymezení prostřednictvím okresů vzniklých při reformě v roce 1960. V řadě případů tak došlo k situaci, že obce spadající k jednomu krajskému městu, byly zařazeny do různých krajů. Z hlediska komplexu geografických kritérií tím vznikl rozpor mezi územní a správní strukturou. O nevhodném vymezení krajů svědčily hned po jejich vzniku četné žádosti ze strany obcí a občanů o změny krajských hranic. Nedostatky ve vymezení krajů měl odstranit zákon o změnách hranic krajů. K případným změnám nově vytvořených samosprávných krajů se hned od počátku negativně postavily krajské samosprávy. Otázka změn proto byla velmi zdoluhavá a trvala několik let.

Poprvé vláda vzala oficiálně na vědomí požadavky obcí a občanů na změnu krajských hranic svým usnesením ze dne 14. června 2000 č. 308. O změnu krajské hranice tehdy žádalo celkem 115 obcí. Změny hranic krajů se nakonec uskutečnily až k 1. 1. 2005. Byly provedeny v minimálním rozsahu v počtu 28 obcí. Malý rozsah změn byl způsoben existencí okresů, neboť změna krajské příslušnosti s sebou automaticky nesla změnu okresní příslušnosti. Tento fakt pro velkou část obcí představoval nepřekonatelnou překážkou, neboť by se jim sice přiblížilo krajské město, ale výrazně vzdálily okresní instituce. Druhým faktorem byl čas. Obce, které v minulosti žádaly o změnu krajských hranic, byly v té době již zapojeny do různých krajských aktivit, měly v krajích zvoleny své zastupitele, staly se součástí rozvojových plánů kraje aj., přičemž v novém kraji by začínaly víceméně od nuly. Obecně lze konstatovat, že čím déle od vzniku krajů, tím více budou geograficky opodstatněné argumenty hovořící pro změnu krajské příslušnosti slábnout a budou převáženy zainteresovaností daného území na aktivitách ve stávajícím kraji.

2. 3. 4 Statutární města

Institut statutárních měst se na našem území poprvé uplatňuje společně s přijetím prvního obecního zřízení z roku 1848 (Stadionovo prozatímní obecní zřízení). Historická funkce statutárních měst spočívala v tom, že tato města nepodléhala zákonné úpravě obecního zřízení, ale vlastnímu (městskému) obecnímu řádu, tzv. statutu. Povinně obecní řády vydávala zemská hlavní města (odtud např. historické postavení Opavy), fakultativně pak tuto možnost měla další velká města. Platilo tedy, že pokud se město řídilo vlastním statutem a ne obecním zřízením, bylo statutární. Hlavním důvodem pro existenci zvláštních statutů bylo to, že v tehdy platném duálním modelu výkonu veřejné správy pouze samosprávné obecní úřady statutárních měst (tzv. magistráty) mohly vykonávat zároveň i správu státní. Hlavu magistrátu takového města (purkmistra) pak potvrzoval ve funkci panovník.

Lze konstatovat, že statutární města existovala do roku 1945, kdy se uplatnil ve veřejné správě systém národních výborů. Také ty však odrážely předešlou právní úpravu – vybrané městské národní výbory vykonávaly zároveň i působnost okresních národních výborů. Zvláštní postavení vybraných měst tak nikdy nebylo samoučelné, jak tomu je dnes.

Stanovení statutárních měst je dnes většinou čistě politickým rozhodnutím. Počet statutárních měst se postupně s přibývajícimi novelami zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zvyšoval. Celkový počet statutárních měst je 23. Dosavadní trendy navíc ukazují, že v budoucím vývoji by mohlo dojít k dalšímu zvyšování počtu statutárních měst, která svým charakterem nejsou srovnatelná s funkcí dnešních statutárních měst v území. Všechna statutární města přitom neplní funkce městských areálů a jejich zvláštní postavení tak nelze odůvodnit z hlediska faktické odlišnosti ve výkonu správy. Pokud platné obecní zřízení v mnohém navazuje na původní historické principy, pak je potřeba vrátit

původní význam i institutu statutárního města. Podle odborných názorů, ke kterým se Ministerstvo vnitra přiklání, má funkce statutárních měst spočívat především v dílčím členění, kdy občané objektivně daných suburbanizovaných regionů (které překročily čistě municipální charakter) přicházejí po státu, kraji a obci do styku ještě se čtvrtou úrovní veřejné správy, založené na územní bázi (P. Netolický, Fenomén územního členění v obecním zřízení, 2006).

Z dnešních 23 statutárních měst územně člení celé své území (symetricky), pouze města Brno (29 částí), Ostrava (23 obvodů), Plzeň (10 obvodů), Ústí nad Labem (4 obvody) a Pardubice (7 obvodů). Část svého území člení (asymetricky) pak Liberec (1 obvod) a Opava (8 částí). Absence vnitřního členění některých statutárních měst snižuje možnost vyjádření samosprávných zájmů obyvatel větších měst, kde můžeme nalézt sídelní útvary s vlastními specifiky, ve srovnání s obyvateli menších měst a venkovských obcí.

Smyslem moderní úpravy statutárních měst mělo být původně jednak vyjádřit zvýšený význam některých měst, jednak umožnit členění takových měst na městské části a určit pravidla pro vztah mezi městem a městskými částmi. V důsledku reálného vývoje byl tento záměr jen zčásti naplněn. Především není stanoveno žádné objektivní kritérium pro stanovení města statutárním městem, zákonná úprava je tedy v tomto ohledu kazuistická. Z hlediska respektování dosavadního faktického vývoje se tady nabízí určení kritéria počtu 40 tis. obyvatel jako podmínky pro zařazení města mezi statutární města, ale smysl statutárního města v pravém slova smyslu bude spočívat dále v jeho územním členění. Není důvod pro to, aby města, která se územně nečlení, měla odchylky z hlediska svého postavení, snad s výjimkou určitých výjimek symbolických.

Z hlediska výkonu státní správy vyvolává problém rozdílný rozsah výkonu státní správy v přenesené působnosti v městských částech statutárních měst, tím spíše, že tyto rozdíly se nevyskytují pouze mezi jednotlivými městy, ale i mezi částmi téhož města. Bylo by proto vhodné zakotvit povinnost stejného rozsahu přenesené působnosti ve všech městských částech, které by vykonávaly v zásadě působnost v rozsahu kompetencí obcí s rozšířenou působností. Vycházelo by se přednostně z představy příslušných měst samotných, která by měla povinnost určit městské části s působností odpovídající rozšířené působnosti v ostatních částech státu. Tyto městské části by pak byly stanoveny zákonem a další změny v jejich stanovení i okruhu jejich přenesené působnosti by byly možné jen zákonem. Ostatní městské části by mohly vykonávat přenesenou působnost maximálně v rozsahu této působnosti u základních obcí. Územní členění z hlediska samostatné působnosti by nadále mělo zůstat plně v kompetenci statutárních měst.

Všechna dosavadní statutární města by mohla ve stanovené lhůtě, např. jeden rok, zavést územní členění a tím si ponechat postavení statutárního města.

2. 3. 5 Zpřehlednění výkonu veřejné správy na území hlavního města Prahy

Nedostatky, které lze vytknout územnímu členění hlavního města, jsou totožné s nedostatky v územním členění celé České republiky. Díky existenci zákona č. 36/1960 Sb. a vyhlášky č. 564/2002 Sb. je Praha stále členěna na 10 obvodů (Praha 1 – Praha 10). Tímto členěním stále vymezují územní působnost někteří vykonavatelé státní správy, avšak pro účely samostatné a přenesené působnosti se již nepoužívá (výjimkou je označování ulic). Hlavním předpisem územního členění je Statut hlavního města Prahy. Ve Statutu je stanoven zejména:

- a) výčet jednotlivých městských částí a vymezení jejich území,
- b) záležitosti, které se svěřují do samostatné a přenesené působnosti městských částí nad rozsah stanovený zákonem, včetně vymezení území, na němž je vykonávána přenesená působnost městských částí.

Statut tak v současné době vymezuje 57 městských částí se samostatnou působností. Orgánům městských částí lze v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností. Městské části jsou tedy správní obvody, jen je-li jim zákonem nebo

Statutem svěřen výkon přenesené působnosti. Na území Prahy je Statutem vytvořeno 22 městských částí, na které je ve čtyřech stupních (A – D, viz Statut) přenesen výkon státní správy.

Praha má navíc jeden specifický problém, který jinde v území nesmí existovat, a tím je neskladebnost samosprávných městských částí se svými katastrálními územími. Neskladebnost je však založena i v případě dvou městských částí (Praha 17 (k. ú. Řepy) a Praha-Křeslice), které přesahují pražské obvody, vymezené zákonem č. 36/1960 Sb.).

Dalším problémem je počet městských správních obvodů. Pokud tyto obvody stojí na úrovni obvodů obcí s rozšířenou působností, pak je otázkou, zda jejich počet vyplývá z reálných požadavků na efektivní výkon veřejné správy, či zda byl účelově navýšen společně se vznikem nových městských částí.

Co se týká názvů jednotlivých územních struktur, zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, byla obnovena samospráva na území, kde působil místní nebo obvodní národní výbor a dále na územích nově k Praze připojených. Historicky se čísluvaly pouze pražské obvody, jejichž počet se navzdory nezměněnému zákonu č. 36/1960 Sb. zvýšil na 15, kdy číslem bylo zároveň nahrazeno jejich slovní označení. V souvislosti s přijetím zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, resp. Statutu hlavního města Prahy z roku 2000, se počet městských částí s výkonem přenesené působnosti zvýšil na 22. V současnosti existuje tedy na území Prahy 35 slovně označených samosprávných městských částí a 22 „číslovaných“ městských částí v postavení správního obvodu.

Nejednotnost postavení městských částí v hlavním městě Praze je problémem především z hlediska výkonu státní správy. Vzhledem k rozsahu hlavního města Prahy a jeho postavení kraje je zřejmé, že některé městské části budou vykonávat také vyšší správní funkce, a to jak v rozsahu kompetencí obcí s rozšířenou působností, tak z hlediska členění pro výkon správy správními úřady státu.

Stejně jako v případě statutárních měst by měla být především hlavnímu městu Praze dána možnost určit městské části, ve kterých bude vykonávána rozšířená působnost. V zásadě přichází v úvahu nejspíše dosavadních 22 městských částí s tím, že jiné části by rozšířenou působnost vykonávat nemohly a naopak by nebyly žádné rozšířené působnosti vázány na deset územních obvodů. V případě dosažení takového stavu bude potřeba zajistit stabilitu uvedených městských částí.

Ve vztahu k rozdělení města z hlediska samostatné působnosti není potřebné do dosavadního stavu, ve kterém je dána plná volnost hlavnímu městu Praze, zasahovat. Při uvedeném řešení byl vzat v úvahu také vztah členění hlavního města Prahy ke členění zbývajících částí státu. Vzhledem k tomu, že bude výslovně stanovena přechodnost dosavadních okresů, jejichž správní funkce bude v dalším vývoji utlumována, je třeba zvolit obdobný přístup k deseti územním obvodům v hlavním městě Praze.

2. 3. 6 Veřejnoprávní smlouvy

Na základě § 63 zákona o obcích mohou obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, uzavřít koordinační veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu. Řízení o udělení souhlasu krajského úřadu k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy je řízením o žádosti (§ 44 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), kdy součástí žádosti, která by měla být z povahy věci zejména při uzavírání nové smlouvy řádně odůvodněna, je i text veřejnoprávní smlouvy. V případě přenesené působnosti jde především o posouzení, zda je zde opravdu dán naléhavý veřejný zájem k uzavření (resp. k udělení souhlasu krajského úřadu) takovéto smlouvy. Stručný přehled počtu veřejnoprávních smluv v roce 2010 přináší následující tabulka.

Tab. 11: Přehled veřejnoprávních smluv za rok 2010 v členění podle působnosti a doby trvání (platných a účinných k 31. 12. 2010)

výkon působnosti na úseku	podle zákona	počet VPS platných na dobu		VPS celkem
		určitou	neurčitou	
přestupků	200/1990 Sb.	1 600	2 691	4 291
sociálně právní ochrany dětí	359/1999 Sb.	89	217	306
pozemních komunikací	13/1997 Sb.	8	35	43
obecní policie	553/1991 Sb.	40	381	421
elektronické zveřejňování obsahu úřední desky	500/2004 Sb.	1	15	16
stavební řád	183/2006 Sb.	4	12	16
ostatní	-----	258	133	391
celkem	-----	2 000	3 484	5 484

Zdroj: vnitřní data Ministerstva vnitra

Obecně lze konstatovat, že dochází k nežádoucímu nárůstu počtu uzavřených veřejnoprávních smluv. V roce 2003 bylo uzavřeno celkem 3 738 v roce 2003, k 1. 1. 2010 pak bylo evidováno již 5 296 smluv (tzn. nárůst o téměř 42 %). Nejnovější údaje z konce roku 2010 dokumentují další mírný nárůst počtu těchto smluv (5 484 smluv, tzn. během roku došlo k nárůstu o 3,5 %).

Platná právní úprava způsobuje a v důsledku toho toleruje existenci nadměrně velkého množství koordinačních veřejnoprávních smluv, které významným způsobem znepřehledňují výkon veřejné správy v území, zejména pak na úrovni obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (obce I.). Jako příklad lze uvést veřejnoprávní smlouvy uzavřené na přestupkovou agendu, které uzavřelo celkem 68,7 % obcí I. Přestupková agenda je tedy reálně vykonávána na zcela jiné úrovni územní veřejné správy, nežli předpokládá platná právní úprava v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Platí zde, že správní agenda by neměla být bez řádného zdůvodnění vyčleňována a přesouvána na jinou obec.

Povaha rozhodování o přestupcích přitom dovoluje jeho přenesení na obce s rozšířenou působností, které jsou pro přípravu podkladů i samotné řešení věci více vybaveny. Takové přenesení je vhodné i z pohledu účastníků řízení, neboť jsou zde lepší podmínky pro kvalifikované a objektivní rozhodování o přestupku. Tím se zvyšuje právní jistota. V obcích s rozšířenou působností jsou dány také předpoklady pro funkčnost kolegiálního projednávání v přestupkové komisi. Smysluplnost kolegiálního jednání je výraznější v případě, že do přestupkové komise mohou být vybrány osoby, které mohou v řízení uplatnit své právní nebo věcné znalosti a případně nabýt více zkušeností v souvislosti s projednáváním většího počtu přestupků.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy by měly představovat mimořádný nástroj, který by měl být používán pouze na dobu určitou pro řešení případů, kdy obec není schopna sama řádně zabezpečit výkon veřejné správy. Jsou vhodné jako řešení upravující přechodnou situaci nebo výjimečné podmínky, neměly by však hromadně nahrazovat nedostatky zákonné regulace.

Hlavním cílem je proto výrazné faktické snížení počtu dnes platných koordinačních veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi se souhlasem krajských úřadů a především znatelná marginalizace jejich významu pro běžné fungování územní veřejné správy. Doporučuje se cesta nepřímého faktického zrušení koordinačních veřejnoprávních smluv, kdy samotná jejich právní úprava zůstane nedotčena, nicméně tyto smlouvy se stanou díky postupné novelizaci jednotlivých zvláštních zákonů naprosto nepotřebnými. Doporučuje se formální zachování možnosti uzavírat koordinační veřejnoprávní smlouvy, čímž by měla být omezena možnost, že by došlo ke stavu, kdy by krajské úřady musely ve větší míře autoritativně rozhodovat o tom, za kterou obec se základním rozsahem přenesené působnosti bude vykonávat přenesenou působnost nebo její část jiný subjekt (§ 65 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů).

2. 3. 7 Místní příslušnost

Vývoj moderních informačních technologií je důvodem pro odstranění podmínky místní příslušnosti u vybraných agend. Klasické určování místní příslušnosti zůstává nezbytné především tam, kde jde o rozhodování záležitostí majících vztah k právům a povinnostem dalších osob nebo k veřejnému zájmu.

V ostatních záležitostech, kde jde výlučně o subjektivní právo osoby, která iniciuje správní řízení a kde lze zjistit potřebné údaje k vyřízení věci z centrálních registrů, není důvod k vyžadování rozhodování podle místní příslušnosti. Obdobným způsobem by bylo možné postupovat u vybraných práv a povinností, která má fyzická nebo právnická osoba výlučně ve vztahu k orgánům veřejné správy. Možnost rozhodnutí kterýmkoliv orgánem veřejné správy, v jehož věcné působnosti daná záležitost je v příslušném stupni, by značně snížila administrativní zátěž a zvýšila komfort osob, které přicházejí do kontaktu s veřejnou správou. Výrazně by také snížila ztrátu produktivní doby občana či instituce, která s orgány veřejné moci komunikuje. Již v současné době je podání některých žádostí nebo splnění některých povinností možné učinit i u orgánu veřejné správy, který není místně příslušný k rozhodnutí dané věci, jde však pouze o jednu fázi celého procesu (např. bez ohledu na místní příslušnost lze již činit podání vůči živnostenskému úřadu).

Zrušení místní příslušnosti úřadu pro občana podle místa trvalého pobytu, je jedním z kroků ke zjednodušení výkonu veřejné správy. Umožní občanům vyřídit si svoje záležitosti na libovolném úřadu, tzn. tam, kde se nejčastěji pohybuje, např. v místě svého pracoviště. Zrušení místní příslušnosti záleží samozřejmě na charakteru agendy (služby) a nelze aplikovat plošně na všechny agendy. Místní příslušnost k orgánům státní správy dnes výrazně komplikuje sladění územní působnosti obcí s rozšířenou působností s územní jednotkou okres. Místní příslušnost je dnes v řadě agend již zcela nepotřebná i z důvodu postupné elektronizace procesů ve veřejné správě a digitalizace komunikace klienta s orgány veřejné moci (Czech POINT, Czech POINT@Home).

Je třeba provést klasifikaci správních rozhodnutí z hlediska potřebnosti určení místní příslušnosti při jejich rozhodování a v závislosti na výsledcích této klasifikace připravit změny právní úpravy. V první řadě je tedy nutné vytipovat ty agendy, u kterých je možné přistoupit ke zrušení místní příslušnosti. Obecně lze konstatovat, že místní příslušnost by bylo možné zrušit u „individuálních agend“ např. u vydávání průkazů. Odstranění místní příslušnosti bude ztíženo, případně znemožněno tam, kde se agenda týká více občanů (např. stavební řízení, apod.). Zrušení místní příslušnosti si vyžádá změny v právních předpisech.

2. 4 Stručné shrnutí

Jako nezbytný a prioritní krok se dále jeví zrušení územních jednotek stanovených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, (okresy a „staré kraje“). Tímto dojde k odstranění dvojího krajského členění, kdy nadále bude existovat pouze krajské členění podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Odstraní se tím problém neskladebnosti územně správních jednotek a nastaví se podmínky pro sjednocení územní působnosti orgánů státu v území s nastaveným členěním.

Z výše uvedeného textu dále vyplývá, že je v první řadě potřeba provést analýzu činností vykonávaných obcemi jednotlivých úrovní s cílem soustředit výkon státní správy na úrovni obcí s rozšířenou působností a na obcích I ponechat přenesenou působnost pouze v nezbytném rozsahu (tzn. obrana státu, krizové řízení, ochrana před povodněmi, otázka voleb, informační povinnosti spojené s výkonem přenesené působnosti atd.), tak aby obce I. nebyly zbytečně zatěžovány výkonem přenesené působnosti na úkor samostatné působnosti.

Dále snížit počet úrovní obcí, na kterých je vykonávána přenesená působnost, a to zrušením obcí s pověřeným obecním úřadem (obce II), které byly zřízeny v roce 1990 jako dočasné řešení a jejichž

vymezení obcí s pověřeným obecním úřadem není provedeno podle jednotného kritéria, význam těchto obcí je velmi rozdílný a po zřízení obcí s rozšířenou působností se jejich kompetence nejen dále nerozšiřují, ale dochází i k určité redukci.

V relativně krátké době lze rovněž omezit přenesenou působnost obcí I. Zrušení pověřených obecních úřadů z hlediska samotného základu věci pochybnosti a termín záleží na vyřešení praktických otázek spojených s tímto zrušením.

K řešení v delším časovém horizontu zůstane organizace stavebních a matričních úřadů v území.

3. Financování územních samospráv

Ve středu pozornosti Analýzy stojí financování výkonu státní správy v přenesené působnosti na obcích. Příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti má charakter neúčelové a neúčtovatelné dotace, u které není sledován způsob skutečného využití. Stát tak poskytuje obcím finanční prostředky, ale chybí zde zpětná vazba o tom, kolik nás výkon státní správy v přenesené působnosti skutečně stojí a zda jsou poskytované peníze vynaloženy obcemi efektivně a nedochází k jejich využití jiným způsobem. V neposlední řadě existují významné rozdíly mezi výší úhrady výdajů na státní správu mezi jednotlivými obcemi.

Následující text se nejprve zabývá rozpočty územních samospráv obecně. Následně se již věnuje vlastní problematice financování výkonu státní správy.

3. 1 Příjmy rozpočtů územních samosprávných celků

Financování výkonu veřejné správy je uskutečňováno pomocí rozpočtů jednotlivých institucí veřejné správy, které jsou povinné vytvářet své rozpočty na období jednoho kalendářního roku. Soustavu veřejných rozpočtů lze rozdělit na rozpočty územních samospráv (rozpočty obcí, krajů, svazků obcí, příspěvkových organizací zřizovaných územními samosprávami) a na rozpočty centrální státní správy (především státní rozpočet a rozpočty dalších státních fondů).

Příjmy rozpočtů územních samospráv lze podle rozpočtové skladby rozdělit na daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery. Největším zdrojem financování obcí jsou daňové příjmy, které tvoří více než 50 % z celkových příjmů obcí. Daňové příjmy lze rozdělit na dvě části:

- a) příjmy ze sdílených daní, které jsou obcím rozdělovány na základě zákona o rozpočtovém určení daní (RUD),
- b) ostatní daňové příjmy, do kterých patří především příjmy z místních poplatků, správních poplatků a celý výnos z daně z nemovitosti.

Nedaňové příjmy se tvoří aktivitou územních samospráv. Do této kategorie spadají především příjmy z vlastního hospodaření (např. nájmy, příjmy z poskytování komunálních služeb, výnosy z úroků, ale také příjmy z podnikatelské činnosti).

Kapitálové příjmy územních samospráv vznikají například prodejem dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku nebo finančního majetku.

Přijaté transfery (často používáno také označení dotace) jsou po daňových příjmech druhým nejvýznamnějším příjmem obcí. Současný systém veřejných dotací je velice obsáhlý, komplikovaný a nepřehledný, neboť ho tvoří stovky nejrůznějších dotačních titulů.

Prvořadou úlohou územní samosprávy je zabezpečit pro své občany celou řadu veřejných statků a služeb. Kromě legislativních předpokladů je pro fungování územní veřejné správy nutno vytvořit také ekonomické předpoklady. K nim patří vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit, možnost získávání vlastních finančních prostředků, sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření podle něho. V České republice je soustava územních rozpočtů tvořena rozpočty měst, obcí, krajů, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti. Zvláštní postavení mezi územními rozpočty má rozpočet hlavního města Prahy, neboť Praha je zároveň městem, krajem i regionem soudržnosti. Součástí rozpočtové soustavy na územní úrovni jsou také mimorozpočtové peněžní fondy a rozpočty příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelem jsou obce nebo kraje.

Rozpočtový proces, hospodaření s finančními prostředky a zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, tzv. malá rozpočtová pravidla. S uvedením tohoto pojmu je třeba zmínit i tzv. velká rozpočtová pravidla, obsažená v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, která upravují rozpočtový proces státního rozpočtu.

Mezi základní skupiny příjmů rozpočtů územních samosprávných celků patří daňové příjmy, transfery a dotace, nedaňové příjmy a úvěry či půjčky.

3. 1. 1 Daňové příjmy

Nejvýznamnějšími příjmy rozpočtů obcí jsou daňové příjmy, a to jak svěřené, tak sdílené daně. U svěřených daní plyne celý výnos do obecních rozpočtů, sdílené daně představují určitý předem stanovený podíl na státních daních.

Daňové příjmy rozpočtu obcí dle platné právní úpravy tvoří:

Sdílené daňové příjmy:

- 21,4 % výnosu daně z přidané hodnoty,
- 21,4 % výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- 21,4 % výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou,
- 21,4 % výnosu z 60 % výnosu daně z příjmů fyzických osob z podnikání,
- 21,4 % výnosu daně z příjmů právnických osob (kromě případu, kdy je poplatníkem obec)

Zákon dále upravuje tzv. motivační prvky v systému rozpočtového určení daní (RUD) pro obce, jejichž smyslem je motivovat obce, aby např. podporou podnikání a zaměstnanosti zvyšovaly svůj daňový výnos. Jedná se o následující podíly:

- 30 % výnosu daně z příjmů fyzických osob z podnikání rozdělovaný podle místa trvalého bydliště podnikatele,
- 1,5 % výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků rozdělovaný podle poměru počtu zaměstnanců, majících místo výkonu práce v dané obci k 1. prosinci předcházejícího roku, k součtu zaměstnanců ve všech obcích ČR. Výlučnými daňovými příjmy obcí jsou podle zákona výnosy:
 - daně z nemovitostí,
 - daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec.

Do kategorie daňových příjmů jsou zařazovány také správní poplatky a místní poplatky. Správní poplatky vybírají obce povinně podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, jestliže vykonávají samosprávu (vlastní i přenesenou), při které se poplatek předepisuje. Jejich výše je dána zákonem a obce nemají pravomoci při jejich ovlivnění, pouze ve stanovených případech mohou u některých skupin obyvatelstva poplatků snížit nebo úplně prominout. Správní poplatek nezobrazuje časovou náročnost výkonu úředníka v rámci správního řízení a z daňových příjmů ve většině případů netvoří významnou část. V rozpočtových výhledech obcí ho lze označit za nahodilý příjem, který nemůže obec ovlivnit. V některých případech je územní samosprávný celek vybírá pro stát (50% z výherních hracích přístrojů nebo tzv. ekologickou daň za převod motorového vozidla, kterou odvádí MŽP celou).

Místní poplatky mají povahu obecních daní. Jejich výnos by měl sloužit na poskytování lokálních veřejných statků, avšak v celkovém objemu daňových příjmů obcí představují dosud jen malý podíl. Místní poplatky obec ukládá podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, obecně závaznou vyhláškou. Tyto poplatky mají fakultativní charakter, což znamená, že je na rozhodnutí obce, zda poplatek uplatní či nikoliv. O konkrétní výši poplatku obec rozhoduje v rámci rozpětí daného zákonem. Některé typy místních poplatků plní do jisté míry i regulační a ochrannou funkci, když omezují např. vjezd do historických částí měst nebo svévolné užívání veřejného prostranství.

Mezi místní poplatky patří:

1. poplatek ze psů,
2. poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
3. poplatek za užívání veřejného prostranství,

4. poplatek ze vstupného,
5. poplatek z ubytovací kapacity,
6. poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
7. poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,
8. poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
9. poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Novelou zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, která je účinná od 1. ledna 2008, došlo k zavedení nových kritérií pro přerozdělování výnosu sdílených daní pro obce. Smyslem novely bylo odstranění problematických oblastí předchozí právní úpravy spočívající v nerovnoměrném rozdělení daňového výnosu na obyvatele mezi obcemi, které spočívalo zejména ve vysoké váze koeficientů velikostních kategorií obcí a skokovými přechody mezi těmito kategoriemi. V praxi to znamenalo, že obce s počtem obyvatel těsně nad určitou hranicí měly nespravedlivě mnohem vyšší příjmy na obyvatele než obce s počtem obyvatel těsně pod touto hranicí. Z důvodu získání vyšších příjmů se obce uchýlovaly ke spekulativnímu chování s cílem zvýšit administrativní počet trvale hlášených obyvatel. V současné době je původně jediné kritérium počtu obyvatel obce modifikováno tak, aby nedocházelo ke kritizovaným skokovým přechodům. Bylo zrušeno 14 velikostních kategorií obcí a zavedeny pouze čtyři velikostní kategorie s tzv. koeficienty postupných přechodů, podle nichž se u každé obce násobí pouze ta část počtu obyvatel obce, která spadá do příslušného intervalu počtu obyvatel. Uvedený postup se nepoužije pro města Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, která mají vlastní přepočítací koeficienty. Takto upravený počet obyvatel obce má váhu 94 %, kritérium rozlohy obce a kritérium prostého počtu obyvatel mají každé váhu 3 %. Výsledný procentní podíl jednotlivých obcí zveřejňuje každoročně Ministerstvo financí ve vyhlášce s účinností k 1. září běžného roku. Dne 1. září 2011 nabyla účinnosti vyhláška č. 259/2011 Sb.

Tab. 12: Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů

kategorie obcí	koeficienty postupných přechodů	násobek postupných přechodů
0 - 300	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
301 - 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300
5 001 - 30 000	1,3872	5 300,8 + 1,3872 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5 000
30 001 a více	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x počet obyvatel z počtu obyvatel přesahujících 30 000

Zdroj: Příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní

Tab. 13: Podíly počtu čtyř největších měst

město	přepočítací koeficient
Praha	4,2098
Plzeň	2,5273
Ostrava	2,5273
Brno	2,5273
Ostatní obce ČR	1,0000

Zdroj: Příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní

Návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní (RUD)

V souladu se závazky obsaženými v Programovém prohlášení vlády zpracovalo Ministerstvo financí návrh na změnu zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který obsahuje návrh změny konstrukce sdílených daní pro obce ČR.

Hlavní principy novely:

- snížení rozdílu mezi nejchudšími obcemi a nejbohatšími městy ve výnosu sdílených daní na jednoho obyvatele z nynějšího 4,5 násobku na trojnásobek
- posílení o 7 mld. Kč ze státního rozpočtu
- zařazení Brna, Ostravy a Plzně do propočtu mezi ostatní obce
- váha prostého počtu obyvatel zvýšena z 3 % na 10 %
- nové kritérium „počet žáků“ 7 %
- začleněn "Příspěvek na školství" cca 1,5 mld. Kč ze Všeobecné pokladní správy
- bez změny zůstává 3 % váha celkové výměry katastrálních území
- na postupné přechody zbývá 80 % (ve stávajícím systému 94 %).

Ministerstvo financí navrhuje změny v systému rozpočtového určení daní, které by snížily rozdíl mezi nejchudšími obcemi a nejbohatšími městy ve výnosu sdílených daní na jednoho obyvatele z nynějšího 4,5 násobku na trojnásobek. Celkem 6 241 obcí by mělo dostat v novém systému navíc 13,5 miliardy Kč, k čemuž přispěje sedmimiliardové navýšení příjmů obcí - a to formou plošných škrtů v rámci kapitol státního rozpočtu. Naopak celkem asi pětimiliardovou ztrátu budou mít následkem zrušení zvláštních koeficientů města Brno, Ostrava a Plzeň a snížením přepočítacího koeficientu Praha. Po přechodnou dobu čtyř let jim budou tyto ztráty částečně kompenzovány.

Největší nárůst výnosu ze sdílených daní na obyvatele by se měl týkat obcí od 2000 do 10 000 obyvatel. Napomůže tomu změna kritérií, když jako nové bude zavedeno kritérium počtu dětí v mateřských a základních školách v obci, které bude mít ve výpočtu váhu sedmi procent. Váha prostého počtu obyvatel se zvýší ze tří na deset procent, beze změny zůstane tříprocentní váha celkové výměry katastrálního území. Přijetím novely by se měl dále zvýšit podíl obcí na výnosech sdílených daní z 21,4 % na 22,96 %¹. Podíl krajů by měl zůstat nezměněn. Účinnost nové právní úpravy se navrhuje od 1. ledna roku 2013.

3. 1. 2 Nedaňové a ostatní příjmy

Významný zdroj rozpočtu obcí představují příjmy z vlastní hospodářské činnosti. Tvoří je příjmy od různých organizací zřízených obcemi (těmto organizacím vzniká příjem např. za vodné, stočné, odvoz komunálního odpadu, poplatky za školní stravování, služby knihoven apod.), příjmy z pronájmu majetku, úroky z poskytnutých úvěrů a ostatní nedaňové příjmy (např. pokuty). V rozpočtech obcí se podíl těchto příjmů na celkových příjmech snižuje, v současné době dosahuje necelých 10 %.

Mezi ostatní příjmy územních rozpočtů řadíme kapitálové příjmy, návratné příjmy, příjmy ze sdružování finančních prostředků, dary, výnosy z veřejných sbírek a další nahodilé příjmy.

Kapitálovými příjmy jsou zejména příjmy z prodeje majetku územních celků, výnosy z prodeje akcií a majetkových podílů. Až do roku 1999 podíl těchto příjmů u obcí rostl, následně se snižoval. Důvodem růstu kapitálových příjmů obcí bylo jejich obchodování s akciemi plynárenských a energetických společností, které na ně byly bezúplatně převedeny Fondem národního majetku České republiky v rámci druhé vlny privatizace.

¹ V legislativním procesu je návrh zákona, kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, kterým se mimo jiné navrhuje snížení podílu obcí (a krajů) na sdílených daních tak, aby neparticipovaly na efektech z navrhované změny sazeb DPH. V této souvislosti již novela zákona o RUD (verze pro jednání vlády) vychází ze stavu, který předjímá přijetí novely zákona o DPH a podíl obcí na DPH se tedy navrhuje jen 21,34 %.

V souladu se zákonem o obcích jsou zakládány dobrovolné svazky obcí za účelem sdružování finančních prostředků na financování společných potřeb, na které by jednotlivé obce neměly dostatečné zdroje. Tímto způsobem lze financovat jak kapitálové výdaje (společné vodovody, kanalizace, čistírky odpadních vod), tak i běžné výdaje (hasičské sbory, místní policie).

Obce mohou dostávat do svých rozpočtů též dary od jednotlivců a firem. Tato forma příjmů je závislá na tom, zda jsou u dárce odpočitatelnou položkou při zdanění jeho příjmů. Zdrojem financování některých potřeb mohou být i výnosy z veřejných sbírek.

Mezi příjmy rozpočtu obcí patří i tzv. návratné prostředky, které tvoří tyto skupiny:

- úvěry a půjčky od domácích a zahraničních peněžních ústavů,
- emise komunálních obligací,
- návratné finanční výpomoci a půjčky ze státních fondů.

Všechny návratné prostředky jsou spojeny s úrokovým zatížením. Pro obce je důležité předem pečlivě zvážit podmínky úvěrů a půjček, tedy dobu splatnosti úvěru (krátkodobý, střednědobý a dlouhodobý), podmínky splácení a způsob stanovení úrokové sazby. Za přijatý úvěr se územní celek musí většinou zaručit. Obce nejčastěji ručí budoucími rozpočtovými příjmy nebo majetkem.

3. 1. 3 Dotace a transfery

Druhým nejvýznamnějším zdrojem příjmů obecních rozpočtů jsou dotace a transfery. Rozlišujeme dotace určené na financování provozních potřeb, tzv. běžné dotace a dále kapitálové neboli investiční dotace, které slouží k zajištění veřejných statků. Některé dotace jsou územním samosprávným celkům vypláceny automaticky na základě schváleného zákona o státním rozpočtu na příslušný rok (nárokové dotace), u jiných musí obce a kraje o jejich přidělení žádat na základě stanovených podmínek (nenárokové dotace). Dotace lze dále členit na účelové (v případě kdy jsou poskytnuty na konkrétní účel a příjemci dotací jsou povinni dotace s poskytovateli finančně zúčtovat) a na neúčelové (bez konkrétního stanovení účelu dotace). Zdrojem dotací pro územní samosprávy je především státní rozpočet (především kapitoly jednotlivých ministerstev a kapitola Všeobecná pokladní správa), dále státní fondy (např. Státní fond životního prostředí atd.) a obce mohou obdržet dotace také z rozpočtů krajů. Obcím a krajům jsou ze státního rozpočtu poskytovány za konkrétním účelem také příspěvky, které příjemce nemusí s poskytovatelem (státní rozpočet) již finančně vypořádat. Jedná se především o příspěvek na školství a o příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti. Územní samosprávy mohou také čerpat dotace z fondů EU, v rámci operačních programů regionální politiky EU.

Tab. 14: Přehled dotací přijatých obcemi a dobrovolnými svazky obcí od jednotlivých ministerstev a státních fondů v letech 2009, 2010

kapitola	2009			2010		
	celkem	neinvest.	invest.	celkem	neinvest.	invest.
Poslanecká sněmovna	0,3	0,3	-	-	-	-
Úřad vlády	10,0	10,0	-	10,3	10,3	-
Ministerstvo obrany	0,6	0,6	-	9,7	3,4	6,3
Ministerstvo financí	11,2	8,8	2,4	-	-	-
Ministerstvo práce a soc. věcí	26 135,8	25 911,4	224,4	27 306,7	27 174,6	132,1
Ministerstvo vnitra	533,9	380,4	153,5	390,2	247,8	142,4
Ministerstvo životního prostředí	4 240,2	216,6	4 023,6	7 364,5	395,4	6 969,1
Ministerstvo pro místní rozvoj	2 933,3	813,7	2 119,6	5 141,6	2 864,2	2 277,4
Grantová agentura	0,3	0,3	-	1,2	1,2	-
Ministerstvo průmyslu a obchodu	500,5	3,1	497,4	172,3	11,5	160,8
Ministerstvo dopravy	364,5	195,2	169,3	425,8	209,0	216,8
Ministerstvo zemědělství	2 474,2	178,5	2 295,7	2 173,3	186,2	1 987,1

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy		8 869,0	8 857,4	11,6	9 045,7	9 018,0	27,7
Ministerstvo kultury		411,8	358,5	53,3	360,8	249,4	111,4
Ministerstvo zdravotnictví		46,3	2,3	44,0	5,1	2,1	3,0
Národní fond		126,5	35,5	91,0	674,9	59,2	615,7
Operace státních finančních aktiv		153,5	24,8	128,7	90,0	18,2	71,8
Všeobecná pokladní správa	souhrnný dotační vztah	9 635,4	9 635,4	-	11 923,5	11 923,5	-
	ostatní transfery	3 480,8	1,734,0	1 746,8	2 014,3	1 715,6	298,7
Státní fondy	zemědělský intervenční (SZIF)	1 299,4	230,7	1 068,7	2 381,8	440,6	1 928,0
	dopravní infrastruktury (SFDI)	1 502,9	200,7	1 302,2	1 598,8	166,2	1 432,6
	rozvoje bydlení (SFRB)	269,3	118,5	135,6	72,3	32,4	32,4
	podpory kinematografie	7,4	-	7,4	31,6	-	31,6
	životního prostředí (SFŽP)	572,7	18,1	505,4	656,5	26,6	506,9
Přijaté transfery celkem		63 579,8	48 934,8	14 580,6	71 850,9	54 755,4	16 951,8

Zdroj: Státní závěrečný účet za rok 2009, část F, strana 316 a Státní závěrečný účet za rok 2010, část F, strana 266.

Poznámka: V tabulce nejsou uvedeny půjčky poskytnuté státními fondy, které v roce 2009 činily celkem 64,4 mil. Kč (SFŽP 49,2 mil. Kč, SFRB 15,2 mil. Kč) a za rok 2010 částku 143,7 mil. Kč (SZIF 13,2 mil. Kč, SFŽP 123,0 mil. Kč, SFRB 7,5 mil. Kč). Tyto sumy jsou obsaženy v celkových součtech přijatých transferů za jednotlivé roky.

Ze státního rozpočtu a z rozpočtů státních fondů přijaly obce celkem 71,9 mld. Kč, z rozpočtů krajů 3,3 mld. Kč a z rozpočtů regionálních rad 11,8 mld. Kč. Zbývajících 17,7 mld. Kč převedly obce do rozpočtů z vlastních účelových fondů (objem převodů byl o 2,9 mld. Kč vyšší nežli v předchozím roce). Celkový objem dotací a transferů přijatých obcemi dosáhl v roce 2010 částky 104,7 mld. Kč, což znamená meziroční zvýšení o 17,4 mld. Kč.

3. 1. 4 Příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti

V rámci spojeného modelu organizace veřejné správy vykonávají obce kromě činnosti v samostatné působnosti také činnosti, které na ně přenáší stát v rámci tzv. přenesené působnosti. Na výdaje spojené s výkonem státní správy poskytuje stát obcím příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti dle § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Tento příspěvek poskytuje stát také krajům dle § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a hl. m. Praha dle § 31 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Příspěvek je určen pouze na částečnou úhradu výdajů, které územním samosprávám vznikají při výkonu státní správy. Výdaji se rozumí zejména mzdové a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu. Obce jsou také v souvislosti s výkonem státní správy příjemci správních poplatků a příjmů ze sankčních plateb. V této souvislosti je třeba zmínit ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, které říká, že: „z rozpočtu obce se hradí výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem“. Z toho vyplývá, že k úhradě výdajů na výkon státní správy je třeba použít (a předpokládá se to) i další příjmy rozpočtu obce – tj. například i daňové příjmy. Příspěvek se dá označit ve své podstatě za neúčelovou dotaci, u které není sledován způsob čerpání.

3. 1. 4. 1 Základní milníky poskytování příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti obcím

V roce 1993 byl zaveden příspěvek pro obce se základní působností, pro obce s působností mateřského úřadu, stavebního úřadu a pověřeného obecního úřadu. Příspěvek byl stanoven v Kč na 100 obyvatel správního obvodu, pro který daná obec vykonávala státní správu (pevné sazby příspěvků se podle rozsahu působnosti obcí sčítaly.)

Dalším zlomovým byl rok 2003, kdy byl zaveden příspěvek na výkon státní správy obcím s rozšířenou působností v návaznosti na přenesení kompetencí ze zrušených okresních úřadů; převod finančních prostředků byl realizován podle počtu delimitovaných funkčních míst, který byl stanoven na základě empirické zkušenosti s fungováním okresních úřadů. Tento způsob financování přenesené působnosti byl považován pouze za přechodné (transformační) řešení, které vneslo do systému nejednotnost a vznikl rozdíl v míře úhrady výdajů na výkon státní správy odpovídajícími příjmy mezi obcemi s rozšířenou působností a ostatními obcemi.

Na základě výše uvedeného a v návaznosti na časté připomínky některých obcí i krajů poukazujících na nejednotný systém stanovování výše příspěvku a nedostatečné financování přeneseného výkonu státní správy u některých typů obcí, přijala vláda v roce 2004 usnesení č. 238/2004, o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků (dále ÚSC). Ministerstvu vnitra tímto usnesením vláda uložila zpracovat a předložit Ministerstvu financí koncepčně nový návrh na stanovení výše příspěvku na přenesenou působnost, který by respektoval vznesené připomínky a v rámci finančních možností státního rozpočtu umožnil postupné odstraňování nahromaděných disproporcí.

Od roku 2006 Ministerstvo vnitra využívá novou metodiku stanovení výše příspěvku pro obce, která přinesla sjednocení výpočtu a zavedení dvou kritérií (velikost správního obvodu a poměr velikosti centra ke správnímu obvodu). Při konstrukci příspěvku se obce rozdělují dle rozsahu vykonávaných působností na obce se základní působností (5 004), obce s působností matrice úřadu (623), obce s působností stavebního úřadu (230), obce s pověřeným obecním úřadem (183), obec s rozšířenou působností (205) a Prahu.

U prvních čtyř typů obcí je výše příspěvku závislá na rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy, vyjádřené pomocí koeficientů „A“ a „B“, a na velikosti správního obvodu, vyjádřené počtem obyvatel (viz Příloha č. 8 k zákonu č. 433/2010 Sb.).

Výše příspěvku u obcí s rozšířenou působností je závislá kromě rozsahu přenesené působnosti a velikosti správního obvodu, také na podílu velikosti správního centra k velikosti správního obvodu, kde velikost správního centra je vyjádřena také počtem trvale bydlících obyvatel obce.

Speciální příspěvek obdrží obce s rozšířenou působností s tzv. zvláštním postavením. Jedná se o obce Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, Černošice, Nýřany a Šlapanice, které dle zákona č. 314/2002 Sb., zřizují navíc jedno pracoviště svého obecního úřadu. Zvláštní postavení a tedy i speciální příspěvek získávají Plzeň, Ostrava a Brno, které jako obce vykonávaly do 31. 12. 2002 působnost okresního úřadu. Město Brno také ve svém obvodu zřizuje speciální matriku dle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách.

Mimořádný příspěvek získávají také obce Jablunkov a Jeseník. Tento mimořádný příspěvek má částečně kompenzovat pokles příspěvku u těchto obcí s rozšířenou působností v souvislosti s přechodem na novou metodiku rozdělování příspěvku.

Hl. m. Praha získává příspěvek na výkon státní správy dle zvláštního postupu. Příspěvek pro hl. m. Prahu tvoří dvě části. První část příspěvku obdrží Praha za výkon přenesené působnosti, která je svěřena orgánům krajů. Druhou část příspěvku poté Praha získává za výkon přenesené působnosti, která je svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností. Výše druhé části příspěvku se stanoví násobkem pevné sazby příspěvku na každých 100 obyvatel trvale bydlících v území, v němž hl. m. Praha vykonává státní správu, a jedné setiny celkového počtu obyvatel v území. Sazba pro rok 2011 byla stanovena ve výši 74 105 Kč (celková výše příspěvku byla v roce 2011 v rámci úsporných opatření krácena o 17,6 %).

Tab. 15: Rozdělení příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti v roce 2011

typ obce	počet obcí	počet obyvatel	příspěvek (Kč)	příspěvek (%)
Obce se základní působností	5 004	2 164 783	494 832 200	5,9
Obce s působností matričního úřadu	623	887 316	291 559 300	3,5
Obce s působností stavebního úřadu	230	604 343	372 584 500	4,4
Obce s pověřeným obecním úřadem	183	818 730	687 851 900	8,2
Obce s rozšířenou působností	205	4 780 567	5 722 759 800	68,2
Praha	1	1 249 026	824 201 000	9,8
celkem	6 246	10 504 765	8 393 788 700	100,0

Zdroj: tabulka MV pro výpočet příspěvku na rok 2011

Nedostatkem současného systému financování výkonu státní správy v přenesené působnosti je skutečnost, že „stát“ neví, na jaké účely jsou poskytnuté finanční prostředky v rámci příspěvku konkrétně vynakládány. Příspěvek tak nemusí být plně využíván na financování výkonu státní správy v přenesené působnosti.

V rámci zorientování se v reálném poměru výše příspěvku na výkon přenesené působnosti ke skutečně provedeným úkonům, bylo v srpnu 2011 provedeno na vybraných matričních úřadech (dále jen „MÚ“) šetření, které se zaměřilo na získání informací o počtu skutečně provedených úkonech v matriční působnosti v určitém období spolu s informací o časové náročnosti jednotlivého úkonu. Analýzou získaných údajů jsme dospěli k časovému údaji, který je potřeba k zajištění matriční agendy na daném matričním úřadě v průběhu jednoho roku. Tento údaj byl následně konfrontován s pracovními úvazky a s výší příspěvku na matriční agendu a umožnil nám získat informaci o adekvátnosti výše příspěvku. První výsledky ukazují, že v některých případech je příspěvek nadhodnocen a že cena provedených matričních úkonů u jednotlivých MÚ je velmi rozdílná. Při řešení této otázky bude samozřejmě nutné přihlédnout k statutu „veřejné služby“, tedy k času, ve kterém neprobíhá žádný konkrétní matriční úkon, ale pověřený pracovník je k dispozici připraven tento matriční úkon provést (např. přítomnost na úřadě v stanovené dny pro občany atd).

Pomocí současné metodiky stanovení výše příspěvku se také obtížně kvantifikují jednotlivé změny ve výkonu přenesené působnosti u jednotlivých kategorií obcí. V posledních pěti letech navíc došlo z důvodu dofinancování příspěvku ke třem jednorázovým navýšením příspěvku (2008 – 50 mil. Kč, 2009 – 250 mil. Kč, 2010 – 2 mld. Kč). V roce 2011 byl naopak příspěvek v rámci úsporných opatření krácen o 17,6 %. Jednorázové zásahy spočívající v navýšování či úbytku agend vykonávaných samosprávami v přenesené působnosti lze do stávajícího systému promítnout obtížně, neboť neznáme objem ze stávajícího příspěvku připadající na konkrétní agendy. Současná metodika tak nedovoluje snadno předvídat důsledky úpravy finančních toků ve srovnání se současným stavem pro jednotlivé obce. Z tohoto hlediska by bylo vhodnější zvolit jiný způsob konstrukce výpočtu bez změny faktorů určujících výši příspěvku.

Naopak výhodou současného systému financování výkonu státní správy v přenesené působnosti pomocí příspěvku je jeho finanční, personální a časová nenáročnost na rozdělení finančních prostředků. Financování přenesené působnosti prostřednictvím příspěvku je také zavedeným systémem, který zaručuje stabilitu výkonu státní správy v přenesené působnosti v území.

3. 2 Návrh variant financování výkonu státní správy v přenesené působnosti

Financování výkonu státní správy v přenesené působnosti je v současnosti realizováno formou poskytování příspěvku pro územní samosprávy na výkon státní správy. Tento příspěvek má charakter neúčelové a nezúčtovatelné dotace, u které není sledován způsob skutečného využití. Stát tak poskytuje územním samosprávám finanční prostředky, aniž by přesně věděl, na jaké účely jsou finanční prostředky z dotace využívány. Současný model financování výkonu přenesené působnosti tedy postrádá zpětnou vazbu, kdy stát neví, jaké jsou přesné náklady na výkon státní správy

v přenesené působnosti a zda jsou poskytované finanční prostředky vynaloženy územními samosprávami efektivně. Nový model financování výkonu státní správy v přenesené působnosti by měl co nejvíce eliminovat tyto problémy a zároveň by měl přispět ke snížení přerozdělování veřejných finančních prostředků a k ušetření finančních prostředků vynaložených na toto přerozdělování. Dále uvedené varianty nabízejí možnosti jak tuto problematiku v budoucnosti řešit.

3. 2. 1 Varianta financování výkonu státní správy v přenesené působnosti pomocí standardů

Standard je v tomto pojetí chápán úkonově, ne objemově (tzn. nezajímá nás velikost správního obvodu nebo počet úředníků). Základem standardu je proces, tak jak ho definuje zákon. Standardem se rozumí celý proces agendy, který bude vymodelován pomocí speciální metodiky (procesní a nákladový business model). Nárok na výplatu bude po naplnění celého procesu (obdobný mechanismus jako ve zdravotnictví).

K zavedení tohoto systému financování je tedy zapotřebí ke všem agendám, které obce vykonávají v přenesené působnosti nastavit optimální procesní postupy (standards). Zavedení standardů bude využito pro úhradu činností vykonávaných v přenesené působnosti. Mělo by vést k jednotnému výkonu přenesené působnosti obcemi. Pro nastavení standardů budou využity výstupy z Registru práv a povinností a z projektu procesního modelování agend.

Registr práv a povinností poskytne soupis všech agend a činností, které územní samosprávy v rámci přenesené působnosti vykonávají na základě právních předpisů. Poprvé v historii tak budou k dispozici informace o skutečně vykonávaných agendách a konkrétních činnostech. Registr práv a povinností ale nebude obsahovat informace o činnostech, které jsou vykonávány bez zákonného zmocnění (např. na základě usnesení vlády). Na základě těchto údajů bude nezbytné určit, které agendy a činnosti budou samosprávy v přenesené působnosti skutečně vykonávat a na jaké úrovni. Registr práv a povinností tedy poslouží k určení „správných činností“, které má veřejná správa skutečně vykonávat. K tomu, aby „správné činnosti“ byly vykonávány také „správným způsobem“ budou následně využity výstupy z projektu procesního modelování agend.

Projekt procesní modelování agend zajistí především metodiku procesního modelování agend veřejné správy spolu s modelovacím nástrojem (software), který bude schopen zkalkulovat kolik výkon každé agendy (činnosti) stojí, kolik osob se na jejím výkonu musí podílet a jaká doba je potřeba k tomuto výkonu. Pomocí výše uvedené metodiky a softwaru budou vymodelovány vzorové agendy, podle kterých následně začnou modelovat své agendy také ostatní orgány veřejné správy. Procesní modely jednotlivých agend budou následně verifikovány příslušným odpovědným ústředním orgánem státní správy a bude tak stanoven standard ke každé agendě. Standard bude představovat optimální proces zajištění jednotlivých činností, včetně daných vzorů personálního obsazení počtů úředníků a finančních nákladů na zajištění vykonávaných činností.

Tab. 16: SWOT analýza navrhované varianty 3. 2. 1

<p>Silné stránky:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bude odlišeno financování výkonu samostatné a přenesené působnosti • budou proplaceny jen ty činnosti, které územní samosprávy ve skutečnosti v rámci přenesené působnosti konkrétně vykonají • zavedení jednotného výkonu přenesené působnosti v území 	<p>Slabé stránky:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vzniknou další náklady na přerozdělování finančních prostředků • stát nebude znát předem přesnou částku na financování výkonu přenesené působnosti • nárůst administrativního zatížení územních samospráv, které budou provedené úkony vykazovat spolu nárůstem administrativního zatížení ústředních orgánů státu, které budou muset tyto dotace zúčtovat
<p>Příležitosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zavedení transparentního systému financování výkonu přenesené působnosti • motivace k efektivnímu výkonu státní správy v přenesené působnosti 	<p>Hrozby:</p> <ul style="list-style-type: none"> • překročení schválených výdajů na výkon přenesené působnosti v rámci státního rozpočtu • delší časový prostor pro vlastní aplikaci varianty do území

Financování výkonu státní správy v přenesené působnosti pomocí standardů povede k vyšší transparentnosti systému přerozdělování veřejných financí a umožní lépe kontrolovat přerozdělování finančních prostředků. Zavedení standardů u všech agend vykonávaných samosprávami v rámci přenesené působnosti povede také k jednotnému výkonu přenesené působnosti v území. Stát bude územním samosprávám dle tohoto systému proplácet jen ty činnosti, které ve skutečnosti vykonaly a to podle sazebníku, stanoveného na základě standardu každé agendy. Standardy by měly tedy obce motivovat k efektivnímu výkonu státní správy v přenesené působnosti. V případě, kdy obce budou přenesenou působnost vykonávat neefektivně, budou muset doplácet na výkon státní správy ze svých vlastních prostředků.

Nastavení systému financování výkonu přenesené působnosti prostřednictvím standardů přináší negativa v podobě zvýšených nákladů na zajištění výkonnosti o vykonaných činnostech. V souvislosti s tímto bude nezbytné podrobněji propracovat praktickou stránku zúčtování standardů (zálohy, kontrola atd.). Do určité míry v tomto případě můžeme vycházet ze zkušeností se zúčtováním agendy SPOD, kde jsou náklady na výkon této agendy hrazeny formou zúčtovatelné dotace. Toto řešení je administrativně náročné právě na zúčtování. Nedostatkem tohoto systému je z našeho pohledu skutečnost, že na rozdíl od standardů tento systém nemotivuje k úsporám (100% úhrada výdajů), spíše naopak. Z tohoto pohledu proto není vhodné tento model financování převzít pro úhradu přenesené působnosti plošně.

Financování přenesené působnosti pomocí standardů neumožní minimálně v prvním roce předem přesně stanovit výdaje státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti.

Zavedení standardů do praxe a následné finanční ocenění jednotlivých vykonávaných činností si vyžádá delší časové období. V současné době se odhaduje na rok 2015. Určité řešení ověření zavádění standardů do praxe představuje pilotní projekt aplikovaný na jedné vybrané agendě v působnosti Ministerstva vnitra, jehož realizaci nejpozději k datu 1. 1. 2014 ukládá ministru vnitra návrh usnesení k tomuto materiálu. Praktická stránka zavádění, fungování, kontroly atd. standardů v praxi bude rozpracována v Koncepci dokončení reformy veřejné správy v návaznosti na výstupy z Registru práv a povinností v úzké spolupráci s Ministerstvem financí. Spolupráce s Ministerstvem financí bude spočívat v rovině konzultací a v jeho aktivní účasti v pracovní skupině, která se bude danou problematikou zabývat.

3. 2. 1. 1 Varianta financování výkonu státní správy v přenesené působnosti prostřednictvím standardů jako finančních limitů pro výkon agendy

Standard v tomto případě není chápán jako platba za úkon. Naopak tato varianta předpokládá, že stát stanoví limitní částku (standard) na výkon konkrétní agendy vztaženou k určitému kritériu např. počet obyvatel, počet klientů, rozloha území apod. Kritéria musejí být zvolena tak, aby byla co nejméně ovlivnitelná (zneužitelná) a byla k dispozici příslušná oficiální data. Například u agendy vydávání osobních dokladů by se určilo, že optimální počet pracovních úvazků na 1 tis. obyvatel je průměrně 0,5. Úvazek by byl ohodnocen např. částkou 500 tis. Kč. S rostoucí velikostí správního obvodu by nerostla částka lineárně, ale byly by zohledněny úspory z rozsahu u velkých úřadů. Stejným způsobem se již dnes řada obcí srovnává v rámci různých benchmarkingových aktivit.

Tento způsob financování by výrazně přispěl k efektivnímu chování obcí při zajišťování výkonu státní správy. Pokud obci nebude stačit stanovený standard, potom bude muset dofinancovat výkon státní správy z jiných zdrojů. Velmi důležité bude správně nastavit standardy pro jednotlivé agendy. To by mělo být v kompetenci příslušných ministerstev, které by měly nastavit optimální proces výkonu agendy. Druhou možností je nechat si zpracovat procesní a nákladové modely, jak bylo uvedeno v předešlé variantě. Další výhodou je, že v rámci přípravy státního rozpočtu bude předem známá částka, kterou stát vynaloží na výkon státní správy s detailním rozdělením podle agend.

3. 2. 2 Zachování příspěvku na výkon státní správy za určitých změn

3. 2. 2. 1 Varianta financování výkonu státní správy v přenesené působnosti pomocí nové metodiky výpočtu „příspěvku“

Navrhovaná varianta předpokládá zachování současného principu příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti, tzn., stát by územním samosprávám na výkon státní správy v přenesené působnosti nadále pouze přispíval. Výše příspěvku by však byla určována podle nové metodiky. Výše příspěvku by podle nové metodiky byla i nadále závislá na velikosti správního obvodu, vyjádřeného počtem obyvatel a na rozsahu vykonávané přenesené působnosti. Obce by se nadále rozdělovaly do kategorií dle rozsahu výkonu přenesené působnosti. Příspěvek na výkon přenesené působnosti by se nově přiděloval na jednoho obyvatele správního obvodu pro každou kategorii obce zvlášť, tzn., výše příspěvku na jednoho obyvatele správního obvodu by byla pro jednotlivé kategorie obcí odlišná. Výši příspěvku na jednoho obyvatele by určovalo Ministerstvo vnitra na základě sledovaných výdajů jednotlivých kategorií obcí na výkon přenesené působnosti. Při stanovení výše příspěvku na jednoho obyvatele by se vycházelo z údajů o výkonu přenesené působnosti obcí, kterou Ministerstvu vnitra poskytuje Ministerstvo financí a obce ke zpracování Analýzy financování výkonu státní správy. Ke stanovení výše příspěvku na jednoho obyvatele by byl použit také seznam vykonávaných činností v přenesené působnosti u jednotlivých kategorií obcí, který spravuje Ministerstvo vnitra, a také „Metodika stanovení nákladů na výkon státní správy“.

Hl. m. Praha by získávala příspěvek na výkon přenesené působnosti podle současného postupu. I nadále by byl zachován příspěvek pro obce s rozšířenou působností s tzv. zvláštním postavením a s tzv. mimořádným příspěvkem.

Tab. 17: SWOT analýza navrhované varianty 3. 2. 2. 1

Silné stránky: <ul style="list-style-type: none">• jednoduchá aplikace a zavedení nové metodiky• jednodušší výpočet výše příspěvku• finanční, personální a časová nenáročnost rozdělení finančních prostředků	Slabé stránky: <ul style="list-style-type: none">• nebudou zaplacen ty činnosti, které územní samosprávy ve skutečnosti v rámci přenesené působnosti konkrétně vykonávají• nedostatečně validní informace pro určení výše příspěvku (skutečné výdaje obcí)
Příležitosti: <ul style="list-style-type: none">• větší srozumitelnost metodiky pro obce	Hrozby: <ul style="list-style-type: none">• nepřesné rozdělení příspěvku do území

Silnou stránkou této varianty je především její jednoduché uvedení do praxe, které nevyžaduje žádné legislativní úpravy. Nová metodika rozdělení příspěvku by byla uvedena jako příloha zákona o státním rozpočtu na rok 2013. Nová metodika by přinesla jednodušší postup při stanovení výše příspěvku a zůstala by tedy i nadále finančně, personálně a časově velice nenáročným způsobem financování výkonu státní správy v přenesené působnosti. Pro územní samosprávy by byla nová metodika rozdělení příspěvku srozumitelnější a transparentnější. Naopak slabou stránkou této varianty je stále neproplácení nákladů na ty činnosti, které územní samosprávy v rámci výkonu přenesené působnosti skutečně vykonaly. V současnosti je slabou stránkou také neexistence přesných informací Ministerstva vnitra o výdajích územních samospráv na výkon přenesené působnosti. Toto lze ale odstranit zavedením směrodatnějšího sběru informací od územních samospráv na začátku roku 2012. Zavedení nové metodiky rozdělení příspěvku v sobě dále skrývá hrozbu v podobě nepřesného rozdělení příspěvku do území, kdy jsou finanční prostředky u každé kategorie obce rozdělovány podle počtu obyvatel správního obvodu a ne podle skutečného počtu vykonávaných činností v rámci výkonu přenesené působnosti. Uvedenou variantu předkladatel nedoporučuje.

3. 2. 2. 2 Financování výkonu státní správy v přenesené působnosti poskytováním příspěvku prostřednictvím rozpočtových kapitol jednotlivých resortů

Forma příspěvku na výkon státní správy by byla zachována. Změnil by se způsob poskytování (transfer) příslušných finančních prostředků ze státního rozpočtu.

Tato varianta předpokládá, že částka určená na příspěvek na výkon státní správy nebude alokována pouze v kapitole Všeobecná pokladní správa, jak je tomu dnes, ale bude dle dílčích částí zahrnuta do směrných čísel jednotlivých rozpočtových kapitol. Předpokladem realizace této varianty je znalost výše příspěvku dle dílčích oblastí veřejné správy, za které jsou podle kompetenčního zákona odpovědné příslušné resorty. Ministerstva plní roli gestorů řady zákonů ukládajících na úseku státní správy povinnosti územním samosprávným celkům.

V první fázi by bylo potřeba zjistit, jak velký objem ze stávajícího příspěvku na výkon státní správy připadá na konkrétní agendy v gesci příslušných resortů. K tomu by se daly využít data o výši nákladů územních samosprávných celků na přenesený výkon státní správy, která by mohla poskytnout ministerstva ve spolupráci s ÚSC. Při stanovení finančních nákladů jednotlivých agend územních samosprávných celků v přeneseném výkonu státní správy by se mohla využít např. „Metodika stanovení nákladů na výkon státní správy“, která byla schválena usnesením vlády č. 878 ze dne 13. srpna 2007. Metodika je v prvé řadě určena resortům pro stanovení plánovaných čistých nákladů územních samosprávných celků na výkon státní správy u nových kompetencí, ale využitelná je jistě i v tomto případě.

Ministerstvo financí se v této záležitosti obrátilo na příslušné resorty s žádostí o informace o výši nákladů územních samosprávných celků na přenesený výkon státní správy v oblastech, které dle kompetenčního zákona jednotlivé resorty spravují. Na základě tohoto šetření Ministerstvo financí nezískalo relevantní informace. Odhad prostředků připadajících na jednotlivé kapitoly státního rozpočtu proto provede Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí podle dat o počtu úvazků v jednotlivých dílčích oblastech získaných vlastním šetřením.

Tab. 18: SWOT analýza navrhované varianty 3. 2. 2. 2

Silné stránky: <ul style="list-style-type: none">větší transparentnost poskytování příspěvkufinanční, personální a časová nenáročnost rozdělení finančních prostředků	Slabé stránky: <ul style="list-style-type: none">nebudou zaplacen ty činnosti, které územní samosprávy ve skutečnosti v rámci přenesené působnosti konkrétně vykonávajínedostatečně validní informace pro rozdělení výše příspěvku mezi jednotlivé resorty
Příležitosti: <ul style="list-style-type: none">finanční prostředky by byly rozdělovány z kapitol, do kterých skutečně patří	Hrozby: <ul style="list-style-type: none">nepřesné rozdělení příspěvku do území

Hlavní výhodou této varianty je větší transparentnost poskytování příspěvku na výkon státní správy. V případě převodu vybraných agend státní správy z územních samospráv na orgány státní správy by bylo možné jednodušeji stanovit výši, o jakou má být příspěvek upraven. V současné době se ukazuje, že je velmi obtížné ve stávajícím systému stanovit, jaká část příspěvku na výkon státní správy je poskytována na konkrétní agendu. Příspěvek je poskytován územním samosprávám jako jedna částka bez dalšího rozčlenění. Je na rozhodnutí představitelů samosprávy, jak příspěvek na základě znalostí místních podmínek rozdělí mezi dílčí agendy státní správy.

Finanční prostředky určené na příspěvek na výkon státní správy jsou dnes součástí pouze kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž gestorem je Ministerstvo financí, přestože finanční prostředky jsou určeny z velké většiny na činnosti, které nespádají do kompetence Ministerstva financí.

Hlavní nevýhodou je obtížné rozdělení příspěvku podle rozpočtových kapitol či agend. To je možné uskutečnit buď prostřednictvím nákladových modelů jednotlivých agend (velmi nákladné řešení) nebo ve spolupráci s dotčenými ministerstvy a ÚSC.

3. 2. 3 Varianta financování výkonu státní správy v přenesené působnosti pomocí podílu na daních

Navrhovaná varianta řešení předpokládá financování přeneseného výkonu zahrnout do systému rozpočtového určení daní, pomocí kterého je v současnosti financována územní samospráva.

Finanční prostředky určené na výkon státní správy by byly z kapitoly všeobecná pokladní správa převedeny do RUD prostřednictvím zvýšení podílu sdílených daní, který u krajů v současnosti činí 8,92 % a u obcí 21,4 %. Procentuální rozdělení sdílených daní mezi jednotlivé kraje by zůstalo zachováno dle současného systému (viz příloha 1 zákona 243/2000 Sb., o rozpočtovém učení daní, v platném znění). U obcí by se do modelu rozdělení sdílených daní nově přiřadilo kritérium výkonu přenesené působnosti. Navrhovaná váha tohoto kritéria by měla činit 5 %, což představuje dle odhadu zhruba 5 až 6 mld. Kč. Hodnota 5 % tohoto kritéria by byla zahrnuta pouze u obcí s rozšířenou působností. Ostatní obce vykonávající pouze základní agendy v rámci přenesené působnosti by u tohoto kritéria měly hodnotu blížíci se 0. Rozdělení finančních prostředků mezi jednotlivé obce v rámci tohoto kritéria by tak opět určoval pouze počet obyvatel obcí a rozsah výkonu přenesené působnosti.

Tab. 19: SWOT analýza navrhované varianty 3. 2. 3

Silné stránky: <ul style="list-style-type: none">• nevzniknou další náklady na přerozdělování finančních prostředků	Slabé stránky: <ul style="list-style-type: none">• RUD se stane ještě komplikovanějším systémem přerozdělování veřejných peněz• nebude odlišeno financování výkonu samostatné a přenesené působnosti• nebudou zaplacen ty činnosti, které územní samosprávy ve skutečnosti v rámci přenesené působnosti konkrétně vykonávají• při přerozdělování finančních prostředků nebude brán zřetel na velikost správních obvodů, tzn., budou znevýhodněna malá sídla obcí s rozšířenou působností s velkým správním obvodem• zdlouhavý proces novelizace zákona o RUD
Příležitosti: <ul style="list-style-type: none">• spojení několika zdrojů financování územní samosprávy v jeden• bude využit již stávající a používaný systém financování územních samospráv	Hrozby: <ul style="list-style-type: none">• nižší výběr daní ohrozí financování výkonu státní správy v přenesené působnosti• ztráta stejné kvality výkonu státní správy v přenesené působnosti v území (stát by ztratil kontrolu)

Navržená varianta financování výkonu státní správy v přenesené působnosti nevytváří další náklady na přerozdělování finančních prostředků. Naopak pomocí již stávajícího a používaného systému financování územních samospráv nabízí možnost spojení dvou zdrojů financování územních samospráv v jeden a znamená tedy i snížení míry přerozdělování veřejných finančních prostředků. Za slabou stránku této varianty lze považovat nefinancování skutečných činností, které obce v rámci výkonu přenesené působnosti vykonaly a tedy i nerozlišení financování výkonu samostatné a přenesené působnosti. Navržená úprava také vytvoří systém RUD složitějším. Případný nižší výběr daní v průběhu fiskálního roku může u této varianty ohrozit financování výkonu přenesené působnosti. Tato skutečnost společně se sloučením financování samostatné a přenesené působnosti do jednoho systému může mít za následek vykonávání přenesené působnosti v různé kvalitě v jednotlivých obcích. Obce mohou mít rozdílné priority ve vynakládání svých prostředků, což se může odrazit právě v různé kvalitě výkonu přenesené působnosti.

Jiná z variant financování pomocí podílu na daních by mohla vycházet z podílu územních samospráv na některé z daní (v úvahu připadá např. daň z příjmu fyzických osob nebo právnických osob).

O financování výkonu přenesené působnosti by bylo možné uvažovat také zavedením přímé obecní daně, kdy výnos z této daně by byl použit k zajištění nejen výkonu přenesené působnosti, ale případně také k zajištění výkonu samostatné působnosti.

3. 2. 4 Shrnutí variant

Představeny byly tři možné varianty řešení financování výkonu státní správy v přenesené působnosti. První varianta předpokládá financování přenesené působnosti prostřednictvím standardů. Její výhodou je transparentnost rozdělování finančních prostředků na konkrétní činnost, které vznikají územním samosprávám s výkonem státní správy v přenesené působnosti. Slabou stránkou tohoto řešení se jeví zvýšená administrativní (potažmo finanční) náročnost na zúčtování a kontrolu rozdělovaných prostředků.

Druhá varianta pracuje s určitou modifikací stávajícího systému financování výkonu státní správy v přenesené působnosti. První subvarianta (3. 2. 2. 1) navrhuje úpravu současné metodiky výpočtu příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti, kdy příspěvek na výkon přenesené působnosti by se nově přiděloval na jednoho obyvatele správního obvodu pro každou kategorii obce zvlášť. Její silnou stránkou je finanční, personální a časová nenáročnost při rozdělování finančních prostředků, oproti nejasnosti ve směřování finančních prostředků na jednotlivé požadované vykonávané činnosti. Druhá subvarianta (3. 2. 2. 2) navrhuje financovat výkon státní správy v přenesené působnosti poskytováním příspěvku prostřednictvím rozpočtových kapitol jednotlivých resortů. Její hlavní pozitivum spočívá v tom, že v případě převodu vybraných agend státní správy z územních samospráv na orgány státní správy by bylo možné jednodušeji stanovit výši, o jakou má být příspěvek upraven. V současné době se ukazuje, že je velmi obtížné ve stávajícím systému stanovit, jaká část příspěvku na výkon státní správy je poskytována na konkrétní agendu.

Poslední varianta navrhuje financovat výkon přenesené působnosti prostřednictvím podílů na daních. Toto řešení sice nepřináší další náklady na přerozdělování finančních prostředků a financuje územní samosprávy z jednoho zdroje, ale má řadu nedostatků. Prvním nedostatkem této varianty je nejednoznačnost využití finančních prostředků při činnosti samospráv, stírá se rozdíl mezi výkonem samostatné a přenesené působnosti. Problém aplikace této varianty do praxe dále spočívá v tom, že přenesená působnost je na jednotlivých obcích vykonávána v různém rozsahu. Nezohledňuje se velikost správního obvodu, ve kterém je státní správa v přenesené působnosti obcemi vykonávána. Obecně lze konstatovat, že neřeší nedostatky stávajícího systému financování přenesené působnosti jako celku.

Po teoretické stránce předkladatel považuje za nejvýhodnější variantu financování pomocí standardů (varianta 3. 2. 1), která předpokládá nastavení standardů jednotlivých vykonávaných agend (činností), včetně jejich časového a finančního ohodnocení. Vlastní aplikace tohoto způsobu řešení je však časově náročná a žádá si delší přípravu.

V meziobdobí (tzn. do zavedení financování přenesené působnosti prostřednictvím standardů) se předkladatel přiklání, v souladu s požadavkem Svazu měst a obcí, k zachování stávajícího způsobu financování přenesené působnosti. Nicméně předkladatel souhlasí s Ministerstvem financí, že je potřeba získat informace o výši poskytování finančních prostředků na výkon státní správy v přenesené působnosti podle rozpočtových kapitol (dle subvarianty 3. 2. 2. 2). V této otázce již Ministerstvo financí požádalo Ministerstvo vnitra o úzkou spolupráci a zajištění koordinace. Ministerstvo vnitra každoročně oslovuje všechny obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem se žádostí o vyplnění tabulky s rozdělením počtu úvazků svých zaměstnanců na státní správu a samosprávu, která složí pro výpočet úhrady výdajů na výkon přenesené působnosti. Při zjišťování údajů za rok 2011 by měla být tato tabulka ve spolupráci s Ministerstvem financí částečně upravena tak, aby bylo možné získat také informace o úvazcích podle rozpočtových kapitol, které by zvýšily transparentnost poskytování příspěvku.

3. 3 Další návrhy opatření v oblasti financování

3. 3. 1 Posílení finanční autonomie obcí

Současný daňový systém neumožňuje u obcí uplatnit princip zdaňovací pravomoci. Obce nemají možnost stanovit přírážky k centrálně stanoveným daním nebo možnost stanovit vlastní daně. Charakter místní daně mají některé místní poplatky, které však mají převážně fiskální funkci. Dále

není dostatečně realizován princip zásluhovosti, tedy princip kdy příjmy zůstávají v místě, kde byly vytvořeny. Existuje velmi nízká vazba mezi příjmy obce a podnikatelským prostředím v obci, což je způsobeno zejména nedostatečnými motivačními prvky v systému rozpočtového určení daní pro obce, jejichž smyslem je motivovat obce, aby např. podporou podnikání a zaměstnanosti zvyšovaly svůj daňový výnos.

Rozpočtové určení daňového výnosu by mělo být nastaveno v užší vazbě na ekonomickou aktivitu obcí (větší váha motivačních složek v zákoně o rozpočtovém určení daní a snížení podílu přerozdělování výběru daní bez jasné znalosti principu přerozdělování). Cílem této změny je posílení příjmů obcí v optimální podobě zavedením obecních daní nebo minimálně zákonem jasně stanoveným procentuálním podílem územních samosprávných celků na některé z přímých daní.

Na druhou stranu nelze nástroj místních daní přeceňovat. Otázkou místních daní se v minulosti (1999 - 2000) zabýval návrh zákona na zavedení obecních daní. Návrh nahrazoval stávající místní poplatky obecními daněmi a rozšiřoval jejich počet např. o daň z infrastruktury, z reklamy. Návrh posiloval odpovědnost představitelů obce při rozhodování o tom, zda lokální daně v územním obvodu obce zvýšit a zároveň zvýšit i výdaje nebo daně i výdaje snížit, umožňoval postihnout místní priority obce a jejich občanů. Odpůrci návrhu naopak argumentovali nejasnostmi kolem navrhované infrastrukturní daně a zvýšením daňové zátěže občanů. Návrh zákona byl nakonec Poslaneckou sněmovnou PČR zamítnut. Otázkou je, zda by zástupci samospráv dokázali tento nástroj vůbec využít, viz úzká vazba na prostředí, ve kterém žijí. Zavedení místních daní, příp. jejich zvyšování je nepopulární viz daň z nemovitosti, u které obce nevyužívají nastavení maximální možné výše koeficientu.

3. 3. 2 Nastavení pravidel při nefunkčnosti orgánů obce a zadluženosti obcí

Velký počet malých obcí (80 % do 1000 obyvatel) přináší v řadě z nich problém se sestavením kandidátek do obecních voleb a nezájmem občanů o správu obce. Tato skutečnost je také spojena s vysokým počtem obcí s nedostatkem finančních prostředků a také stoupajícím počtem obcí v insolventi. V případě, že se volby neuskuteční, jmenuje Ministerstvo vnitra správce obce. Podle odhadu Ministerstva financí bude narůstat počet obcí zejména těch menších, které budou mít finanční problémy a nebudou moci dostát svým závazkům a splácet půjčky (souvislosti s předfinancováním projektů financovaných z Evropských strukturálních fondů, realizací invenčních projektů hrazených z mimorozpočtových zdrojů). Odstrašujícím příkladem je obec Prameny (150 obyvatel) v Karlovarském kraji s dluhem 90 mil. Kč, bez schopnosti zvolit zastupitelstvo, bez vlastního majetku, atd.

V současnosti otázku zadluženosti obcí řeší návrh Věcného záměru zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů

Ministerstvo financí v tomto věcném záměru zákona navrhuje 3 varianty řešení zadluženosti obcí. Varianta 0 zachovává stávající stav. Varianta 1 je minimalistická a předpokládá stanovení limitů bránících nadměrnému zadlužování obcí a uzákonění obdoby stávajícího postupu v rámci monitoringu hospodaření obcí.

Dle varianty 1 bude definována hranice vyšší míry rizika hospodaření obce a budou stanoveny povinnosti a omezení obce při dosažení této míry rizika hospodaření. Současná pravidla monitoringu hospodaření obcí považují za obec s vyšší mírou rizika hospodaření obec, jejíž ukazatel celkové likvidity je v intervalu $<0; 1>$ a zároveň jejíž podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům je vyšší než 25 % včetně. Při překročení této hranice, by Ministerstvo financí požádalo obec, aby neprodleně vysvětlila důvody nepříznivého stavu svého hospodaření a aby do 3 měsíců přijala opatření k nápravě, tedy ke snížení své zadluženosti a tato opatření zaslala Ministerstvu financí na vědomí. Zároveň by přezkoumání hospodaření obce prováděl výhradně příslušný krajský úřad. Nesplnění těchto

povinností by bylo považováno za správní delikt a obci by hrozily sankce. V případě splnění nařízených povinností by se obec sankcím vyhnula. Variantou peněžní pokuty by mohlo být zveřejnění v seznamu zadlužených obcí na webových stránkách Ministerstva financí nebo Svazu měst a obcí ČR.

Ministerstvo financí by zároveň obci, která dosáhla hranice vyšší míry rizika hospodaření, nabídla služby finančního poradce obce. Finanční poradce obce by neměl rozhodovací pravomoc a obci by pouze doporučoval, jak vhodně postupovat pro zlepšení její hospodářské situace. Finanční poradce obce by byl jmenován z řad zaměstnanců organizačních složek Ministerstva financí a s jeho jmenováním by musela obec souhlasit.

Varianta 2 vychází z varianty 1 a dále ji pouze rozšiřuje. Ve variantě 2 je nad rámec varianty 1 zaváděn finanční správce obce. Finanční správce obce bude jmenován v případě, že o jeho jmenování požádá sama obec, správce obce jmenovaný Ministerstvem vnitra, finanční poradce obce nebo výsledky následujícího monitoringu hospodaření obce (tj. po roce) budou stále překračovat hranici vyšší míry rizika hospodaření. Finanční správce obce bude opět jmenován z řad zaměstnanců organizačních složek Ministerstva financí a jeho pravomoci budou vymezeny v zákoně tak, aby převzal pravomoci zastupitelstva a starosty v oblasti finančního hospodaření obce.

Varianta 2 navrhuje také zvláštní způsob insolvenčního řízení pro obce, který bude brát ohled na specifika obcí. Bude se jednat o volnější proces směřující k maximálnímu a poměrnému uspokojení finančních nároků věřitelů obce (oddlužení obce). Tato problematika spadá do gesce Ministerstva spravedlnosti, které bude muset do insolvenčního zákona vložit část upravující insolvenční řízení pro obce.

V souvislosti s navrhovanými úpravami zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je potřeba novelizovat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). V obecním řízení (§ 42) bude třeba doplnit, že u zadlužené obce bude přezkoumání hospodaření provádět pouze příslušný krajský úřad. Ministerstvo vnitra současně již připravuje novelu obecního zřízení, která bude stanovovat některá další pravidla hospodaření obcí a bude upravovat postup při zániku obce v případě nefunkčních volených orgánů obce.

Změny zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a obecního zřízení budou proto provedeny současně jedním zákonem.

Z připomínkového řízení k Věcnému záměru zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, vyplynulo řešení zadluženosti obcí novelou zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů dle varianty 1. V případě nedostatečnosti přijatých opatření by se přistoupilo k diskusi nad přijetím dalších opatření k řešení této problematiky.

Evropská unie přijala Směrnici Rady o rozpočtových rámcích členských států, která má zajistit dodržování Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie. Připravovaná legislativní opatření musí naplnit zejména požadavky této směrnice. Podle směrnice má každý členský stát přijmout vlastní rozpočtový rámec včetně stanovení přísných numerických fiskálních pravidel a zajistit jeho dodržení a vymahatelnost za všechny sektory vládních institucí (tj. včetně územních samosprávných celků). Nastavení rozpočtových rámců územních samosprávných celků však záleží na nastavení rozpočtových rámců státu.

3. 3. 3 Dostupnost dotačních titulů pro územní samosprávu

V této oblasti lze aktuálně vysledovat několik základních problémů:

- velice složitá a často zbytečně náročná administrativa spojená s čerpáním všech dotačních titulů
- vysoké riziko finančních postihů při nesplnění formálních podmínek dotací a rozvojových programů (některé požadavky jsou i nad rámec platné právní úpravy i podmínek samotných fondů)

- velká různorodost zaměření, vzájemná obsahová neprovázanost, nekoncepčnost a rozdílnost podmínek existujících či připravovaných dotačních titulů
- nejednoznačnost a nestálost obsahů dotačních titulů (nepřesnost a nejednoznačnost textu výzev, změny podmínek výzev v průběhu jejich aplikace, změny výkladů zejména mezi zprostředkujícím subjektem a řídicími orgány)

Velkým negativem je nedodržení jednotného konceptu a zaměření vyhlášených výzev pro předkládání projektů, čímž je negativně podporována různorodost poskytovaných služeb, co se týká jejich kvality. Tím dochází ke zvyšování rozdílů mezi úrovní jednotlivých samospráv. Zcela zásadním problémem je však princip soutěžního charakteru výzev, kdy prostředky evropských strukturálních fondů neslouží k celoplošné podpoře projektů zajišťujících sjednocení minimálních standardů pro výkon veřejné správy (prostřednictvím stanovení minimálních standardů služeb, které musí realizované projekty zajistit) na jednotlivých úrovních veřejné správy, ale naopak svoji konstrukcí podporují jen ty schopnější („odvážnější či bohatší“) žadatele, kteří mají zajištěno kofinancování a hlavně mají vytvořeny finanční, personální i odborné podmínky pro zpracování projektů. Místo zajištění plošné implementace moderních nástrojů řízení či standardizovaného minima infrastrukturní vybavenosti na všech obcích, jsou tak vytvářeny podmínky pro další diferenciaci mezi jednotlivými obcemi a kraji. Nemůže tak být dosaženo základního cíle Strategie Smart Administration ani obou evropských strukturálních fondů, tedy v podmínkách veřejné správy dosažení její standardizace.

Je potřeba důsledně sledovat čerpání dotačních titulů v návaznosti na Smart Administration a cíle v oblasti standardizace veřejných služeb, a to zejména:

- stanovením minimálních standardů služeb, které musí podporované projekty naplnit,
- sledováním bonity samospráv a jejich schopnosti udržovat a dále rozvíjet realizované projekty a investice z rozvojových programů, a to zejména z pohledu následných dopadů realizovaných projektů do oblasti mandatorních výdajů,
- vytvořit systém podpory zpracovávání projektových žádostí a systémově zajistit dopady implementovaných projektů až do úrovně obcí základního typu,
- podporovat rozvoj meziobecní spolupráce, rozvoj mikroregionů apod., které mohou lépe administrativně i finančně zvládnout realizaci projektů. Tato uskupení začlenit do skupiny žadatelů o finanční podporu,
- formulaci podmínek připravovaných výzev přenést zpět na odborné útvary gesčně odpovědné za řešenou problematiku a spolupracovat při jejich formulaci aktivně s územní samosprávou,
- výběr a školení hodnotitelů v rámci přípravy na posuzování přijatelnosti projektů svěřit do působnosti odborných útvarů gesčně odpovědných za řešenou problematiku,
- cíleně metodicky působit v oblasti samosprávy při čerpání finančních prostředků z rozvojových programů, a to zejména ve fázi přípravy a předkládání projektových žádostí.

3. 3. 4 Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků

Z praxe MV vyplývá, že stále přetrvávají problémy týkající se přezkoumávání hospodaření ÚSC. MV se často setkává se stížnostmi občanů a dokonce i členů zastupitelstev, kteří poukazují na toliko formální provádění přezkoumání, které neodhalí např. nevhodné využívání prostředků ÚSC.

K základním problémům patří především časová omezenost kontrol, nedostatečná vynutitelnost realizace nápravy zjištěných nedostatků a v některých případech formálnost přezkoumání.

Největší problém spočívá v neefektivnosti přezkoumávání, což lze demonstrovat na případu zadlužených obcí. Přezkoumávání hospodaření by mělo mít především výraznou preventivní úlohu, díky níž by bylo možno včas odhalit rizika možného zadlužení ÚSC a přijmout příslušná opatření. S tím souvisí též skutečnost, že přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků je ponecháno zcela na příslušném ÚSC, aniž by mohl přezkoumávající orgán jakkoli zasáhnout, aby následně přijatá opatření byla skutečně účinná. Předmětem přezkoumávání hospodaření by tak měla být nejen formální správnost a doložitelnost učiněných operací, nýbrž i posuzování aktuální ekonomické situace

v dané obci a na to navazující účinná opatření, díky nimž by bylo možno předejít případným rizikům. Argumenty související s ústavně zaručeným právem na samosprávu, díky němuž jsou možnosti zásahů státu omezené, MV na jedné straně chápe, na druhou stranu je však třeba si uvědomit, že v okamžiku, kdy již k problému dojde, je to právě stát, po němž obce požadují pomoc.

Dalším významným problémem je časová omezenost, neboť přezkoumání podléhají pouze operace provedené v příslušném kalendářním roce, přičemž zpětně tyto skutečnosti přezkoumat nelze. Kromě toho lze také doporučit aktivnější využívání nástrojů daných zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí (např. uložení pokuty za správní delikt).

Často je též namítána neobjektivnost či účelovost kontrol, kdy si sama obec zvolí auditora provádějícího přezkoumávání hospodaření. V některých případech auditor, který byl vybrán obcí (tedy přezkoumávaným subjektem a nikoli přezkoumávajícím orgánem), může provést přezkoumání tak, aby to obci a jejím představitelům vyhovovalo. Kraje však možnost oslovit auditora nemají, což je rovněž namítáno jako rozdílný přístup k územním samosprávám. V úvahu připadají dvě varianty řešení, buď odejmout možnost obci zvolit si pro přezkoumání auditora nebo možnost pro kraje zvolit si pro přezkoumání hospodaření rovněž auditora.

3. 4 Stručné shrnutí

V otázce financování je poměrně velký prostor věnován financování přenesené působnosti. Současný model financování výkonu přenesené působnosti postrádá zpětnou vazbu, kdy stát neví, jaké jsou přesné náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti a zda jsou poskytované finanční prostředky vynaloženy územními samosprávami efektivně. Současný model je také nepružný v případě převodu agend z územních samospráv na stát a naopak. Výše, o jakou má být příspěvek upraven, se dnes pouze odhaduje. S ohledem na tuto skutečnost se zvažuje nový způsob financování výkonu státní správy v přenesené působnosti.

Po teoretické stránce předkladatel považuje za nejvýhodnější variantu financování pomocí standardů, která předpokládá nastavení standardů pro jednotlivé vykonávané agendy (činnosti), včetně jejich časového a finančního ohodnocení. Vlastní aplikace tohoto způsobu řešení je však časově náročná a vyžádá si delší přípravu. Nastavení systému financování výkonu přenesené působnosti prostřednictvím standardů přináší negativa v podobě zvýšených nákladů na zajištění výkonnosti o vykonávaných činnostech. V souvislosti s tímto bude nezbytné podrobněji propracovat praktickou stránku zúčtování standardů (zálohy, kontrola atd.). Ve vazbě na tuto skutečnost i s ohledem na časovou náročnost zavádění standardů se nabízí myšlenka vyzkoušet fungování standardů pilotně na Ministerstvu vnitra. Tento přístup by pomohl následně plynulému zavádění standardů do veřejné správy.

Ministerstvo financí má dnes zájem na tom, aby částka určená na příspěvek na výkon státní správy nebyla alokována pouze v kapitole Všeobecná pokladní správa, ale byla dle dílčích částí zahrnuta do směrných čísel jednotlivých rozpočtových kapitol. Předpokladem realizace této varianty je znalost výše příspěvku dle dílčích oblastí veřejné správy, za které jsou podle kompetenčního zákona odpovědné příslušné resorty. Tento způsob přerozdělování finančních prostředků lze považovat za určitý předstupeň zavádění standardů. V případě, kdy nepůjde jednoznačně rozdělit výši příspěvku do jednotlivých rozpočtových kapitol resortů, bude Ministerstvo vnitra požadovat, do zavedení financování prostřednictvím standardů, zachování stávajícího způsobu poskytování příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti.

V oblasti financování je dále potřeba současně řešit otázky týkající se posílení finanční autonomie obcí, nastavení pravidel při nefunkčnosti orgánů obce a zadluženosti obcí, přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků aj. Řešení těchto otázek se časově neváže na zavádění standardů a lze je proto řešit v kratších lhůtách průběžně prostřednictvím jednotlivých legislativních opatření.

4. Nedostatky systémového charakteru

4.1 Problematika vztahu volený zástupce versus úřad

Způsob řízení úřadů orgánů veřejné moci je jedním ze základních (ovšem velice často upozaděným) problémů veřejné správy. V prostředí veřejné správy České republiky není obvyklé, že v čele úřadu odborník na řízení úřadu, nezávislý na politické reprezentaci, ale často se jedná o zvoleného zástupce – tedy politika, který není povinen prokazovat potřebné odborné předpoklady pro výkon této funkce (oproti ostatním úředníkům). Tato nerovnováha vede k možnému zasahování samosprávy do výkonu přenesené působnosti státní správy a rovněž k vytváření potenciálního korupčního prostředí.

První krok k řešení představuje změna legislativy. V příslušných právních předpisech je potřeba ukotvit roli apolitického úředníka – odborníka na řízení organizace, prostřednictvím kterého budou političtí představitelé řídit úřad daného orgánu územní veřejné moci. Z určitého pohledu tuto roli již nyní zajišťuje institut tajemníka obecního úřadu a ředitele krajského úřadu, ale pro dosažení role skutečně apolitického úředníka se však jeví nezbytné doplnit tento institut o další systémové opatření.

Cíle:

1. Snížení rizika možného korupčního jednání.
2. Zvýšení kvality řízení úřadů orgánů veřejné moci a posílení důležitého principu kontinuity činnosti veřejné správy.
3. Odpolitizování veřejné správy (dlouhodobý oprávněný požadavek EK).

Druhým a výraznějším krokem k odstranění systémových nedostatků může být přijetí zcela nového zákona o úřednících ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě, který by se snažil tyto problémy řešit komplexněji. Návrh tohoto zákona vychází z Koaliční smlouvy a Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010, kde je stanoveno, že prostřednictvím zákona o veřejné službě (státní službě) mají být určeny hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě a samosprávě a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy.

Zhodnocení současného stavu:

1. Rozdílná úprava pracovních a právních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě.
2. Odkládání účinnosti zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „služební zákon“), nepřipravenost úřadů na jeho zavedení a zároveň zatížení státního rozpočtu každoročně v odhadované výši cca 5,8 miliardy Kč včetně příslušenství (dle odborného odhadu MPSV).

Cíle:

1. Profesionalizace a stabilizace veřejné správy.
2. Jednotný systém vzdělávání a sjednocená právní úprava úředníků veřejné správy.
3. Určení hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy.

Rizika:

1. nesplnění úkolu 1. části III. usnesení vlády č. 881/2007,
2. snížení právní jistoty a autority práva způsobené dlouhodobým odkládáním účinnosti platného zákona o státní službě,
3. uzavřenost vzdělávání úředníků fyzickým osobám, které chtějí získat kvalifikaci úředníka,
4. nenaplnění článku 79 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,

5. nerovné postavení úředníků a prohlubování rozdílů mezi úředníky samospráv a úředníky státní správy.

Návrh variant z hlediska komplexního řešení

Nulová varianta

Tato varianta předpokládá, že se nezmění současný stav. Pro úředníky samospráv bude platit režim nastavený zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 312/2002 Sb.), pro úředníky státní správy platí neúčinný služební zákon.

Toto je ovšem dlouhodobě obtížně udržitelný stav již proto, že dochází k rozporu mezi platným, byť ještě neúčinným zákonem a vývojem společenské praxe na úrovni samospráv i státní správy.

Varianta 1 – zachování koncepčně odlišné úpravy úředníků samospráv a úředníků státní správy.

V této variantě by bylo nutné nejprve zajistit účinnost služebního zákona. V praxi veřejné správy by se postupovalo podle dvou odlišných zákonů.

Zavedení čistě kariérního modelu státní služby, se kterým je tato varianta spojena, by znamenalo značné odlišení od dosavadního stavu, a to způsobem, který zcela nereflexuje současné vývojové trendy v evropské správě. Výrazným negativem je rovněž slabá možnost zvyšování kvality úředníků z hlediska přístupu odborníků, z nichž ne všichni budou ochotni chápat činnost ve veřejné správě jako celoživotní poslání. Problémem může být rovněž nedostatečná motivační schopnost čistého kariérního systému. Určitou výhodou je relativně vysoká míra právní jistoty úředníků, která se ovšem ve způsobu uplatněném v platném zákoně o státní službě dotýká především vedoucích úředníků. Výrazný problém znamenají vysoké nároky na státní rozpočet spojené s případnou účinností zákona o státní službě v odhadované výši 5,8 mld. Kč ročně, včetně příslušenství (v dalších letech je nutno navýšit o inflaci). Varianta 1 na rozdíl od nulové varianty je právně bez problémů realizovatelná, nespĺňuje však základní cíle vytyčené vládou pro úpravu postavení úředníků.

Varianta 2 – sjednocení právní úpravy postavení úředníků územních samospráv a úředníků státní správy se zachováním nezbytných rozdílů mezi nimi vyplývajících z obecně odlišné organizace státní správy a územní samosprávy (např. různý bezprostřední vztah k voleným orgánům).

Varianta vychází z právní úpravy postavení úředníků územních samospráv, která se v zásadě osvědčila a kterou se navrhuje rozšířit i na úředníky státní správy.

Silné stránky:

1. Sjednocení právní úpravy postavení a obsahu vzdělávání úředníků státní správy a úředníků územních samospráv, při respektování zcela nezbytných odchylek.
2. Prostupnost veřejné správy vertikálně mezi státní správou a samosprávou i horizontálně mezi jednotlivými správními úřady.
3. Možnost získání kvalifikace úředníka i pro fyzické osoby nezaměstnané správními úřady.
4. Vytvoření právních předpokladů pro odpolitizování výkonu veřejné služby včetně oddělení politických a odborných systemizovaných míst.

Slabé stránky:

1. Zvýšení finančních nákladů spojených s důsledným požadavkem vzdělávání i pro úředníky státní správy v jednotných formách.
2. Formalizace v souvislosti s hodnocením a ověřováním způsobilosti pro výkon práce úředníka na všech stupních.

Stejně jako varianta 1 je i tato varianta právně realizovatelná. V obsahovém smyslu dovoluje vytvořit výrazný potenciál pro zvýšení kvality a efektivnosti veřejné správy z hlediska vzdělávacího systému

a vertikální i horizontální prostupnosti uvnitř systému veřejné správy i navenek. Riziko formálních prvků ve vzdělávacím procesu nelze z povahy věci zcela odstranit, je však sníženo vztažením vzdělávání a kvalifikace k druhu a oboru vykonávané činnosti ve veřejné správě i diferenciací forem a obsahu vzdělávání se zřetelem k předcházejícím znalostem a zkušenostem úředníka a stupni rozhodování. Vyšší podíl vedoucích úředníků s omezenými zkušenostmi z veřejné správy ve srovnání s kariéřním modelem se dá očekávat. Význam této skutečnosti je však omezený v podmínkách poměrně značné nestability v úřednických pozicích včetně míst vedoucích úředníků. Za daného stavu věcí je proto nutné pokládat za podstatnější možnost získání odborníků z privátního sektoru, kterou kariéřní model podstatně ztěžuje. Navíc v případě manažerských funkcí je riziko vyššího počtu vedoucích úředníků bez zkušeností z veřejné správy sníženo tříkolovým výběrovým řízením.

Protože vztah voleného zástupce a úřadu je provázán s určitou mírou politizace veřejné správy, jsou návrhy dílčích řešení podrobněji rozepsány v následující kapitole.

4. 2 Odpolitizování veřejné správy

Problematika velké míry politizace veřejné správy v České republice se v současné době jeví nejvýraznější překážkou jejího výkonu a je v přímém rozporu s Good Governance.² Nevyhnutelnou přidanou hodnotou tohoto stavu v záporném slova smyslu je narůstající míra korupce a obecně vnímání korupce v prostředí veřejné správy ze strany občanů. Problémy lze částečně řešit v rovině preventivní (nastavení transparentního systému) a represivní (užší stanovení trestně právní odpovědnosti), přičemž oba tyto principy je nutno aplikovat souběžně. Otázka vysoké politizace veřejné správy je úzce spojená s politickou reprezentací, která jejím prostřednictvím (ať už na centrální či samosprávné úrovni) vykonává svou politiku, a proto je nereálné hovořit o „absolutní depolitizaci“. Tento negativní jev je však možné systémově výrazně eliminovat.

Návrh řešení:

Prvním krokem je tedy výše popsaná změna v systému řízení úřadů veřejné správy a posílení právní ochrany úředníků (podrobněji viz kap. 4. 3) a nezbytné stanovení osobní trestněprávní odpovědnosti volených představitelů i úředníků za trestné činy spojené s výkonem veřejné moci. V této rovině lze vycházet ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2010 až 2012:

1. zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu,
2. zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o zakázkách, dotacích a grantech,
3. úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona,
4. změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím.³

Druhým systémovým opatřením se jeví přímá volba starosty obce, primátora statutárního města a hejtmana kraje. Funkčnost přímé volby je závislá na zvoleném modelu vztahu zastupitelstva a starosty a modelu řízení obecního úřadu. Předpokladem pro její realizaci do praxe je zásadní změna pojetí vztahu úřad, rada zastupitelstva, zastupitelstvo versus starosta (eventuelně hejtman, primátor). Podle aktuálně zpracované analýzy Legislativní rady vlády a Ministerstva vnitra vyžaduje zavedení přímé volby starostů změnu Ústavy České republiky (hlava sedmá upravující územní samosprávu). Konkrétní legislativní změny jsou navrhovány následující:

² Tzv. dobré vládnutí představuje nadstavbu každé transformace veřejné správy, ve kterém jde především o vytváření vztahu odpovědnosti mezi státem a občany. Hrabalová S.; Klímová V.; Nunvářová S.: *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. Brno (2005): Masarykova univerzita, 1. vydání. ISBN 80-210-3679-6. S. 117-129. Dále jen „Metody a nástroje řízení“.

³ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2010 až 2012.

1. úprava vztahu přímo voleného starosty a zastupitelstva (z hlediska pravomocí vyhrazených přímo volenému starostovi). Ve výčtu orgánů, které mohou samostatně spravovat obec, by kromě zastupitelstva musel být uveden i starosta obce,
2. omezení přímé volby starostů jen na některé obce,
3. úprava pravidel pro přímou volbu starosty, neboť Ustanovení čl. 102 Ústavy, které v současnosti upravuje pouze volbu zastupitelstva, by mělo výslovně upravit i (přímou) volbu starosty.

Z výše uvedeného vyplývá, že starosta by měl zákonem stanovené činnosti, do kterých by nesmělo zasahovat zastupitelstvo či rada zastupitelstva. Přímá volba starosty je aplikována v zemích, kde starosta stojí v čele obecního úřadu, který řídí v zásadě nezávisle na zastupitelstvu a radě obce. Tato situace umožňuje zajistit výkon přenesené působnosti bez ovlivňování ostatními volenými orgány, má však také své nevýhody a rizika dané zejména možnými obtížně řešitelnými konflikty mezi zastupitelstvem a starostou obce voleným nezávisle na zastupitelstvu. Kromě toho může být starostou z důvodu odlišných postojů nebo zájmů, záporně ovlivněno plnění usnesení zastupitelstva obce ve věcech samostatné působnosti, přičemž možnosti zastupitelstva napravit tento stav jsou velmi omezené. V krajním případě může tato situace vést k celkovému ochromení obce a při návrhu legislativních řešení je tedy nutné mít na paměti i tento aspekt. Zavedení přímé volby starostů podléhá samostatnému schvalovacímu režimu a v současnosti se nachází ve stavu vypracování variant.

Třetím opatřením vedoucím k odpolitizování veřejné správy je výrazné zvýšení právní ochrany vybraných úředníků, a to na úrovni státu i samospráv. Mělo by se jednat o ty úředníky, kteří vykonávají vrchnostenskou státní správu, vytvářejí strategické a koncepční dokumenty s dopady na vývoj ve svěřené oblasti veřejného života a pro vymezení podmínek realizace dané oblasti vytvářejí v rámci svěřené působnosti návrhy legislativních předpisů. Tato cesta vyžaduje výrazné zvýšení právní ochrany vybraných úředníků, a také výrazné kompenzace zvýšených požadavků. Jedná se o dílčí systémové řešení bez institucionálního vymezení úřednických postů od politických, umožňující u nejdůležitějších činností zajistit jejich odbornou kontinuitu, předvídatelnost rozhodnutí a zvýšení osobní odpovědnosti konkrétního úředníka. Vyvolá potřebu zvýšení finančních nákladů a také zavedení principu disciplinárního trestání. Pro takovou cestu je mnohem výhodnější veřejnoprávní právní úprava s prvky služebního poměru.

Čtvrtý způsob odpolitizování výkonu přenesené působnosti při zachování vlivu volených orgánů na základní směr činnosti obecního úřadu lze pokládat „manažerský model vedení obecního úřadu“. V personální politice veřejné správy mají vedoucí pracovníci velkou míru odpovědnosti a jejich kompetentnost je důležitým faktorem ovlivňujícím kvalitu a efektivitu fungování veřejné správy jako celku. Při přijetí základní myšlenky tohoto modelu tedy řídí činnost obecního úřadu apolitický úředník – odborník na řízení organizace, který je odpovědný za výkon své funkce starostovi a zastupitelstvu. Ten je také odpovědný za výkon přenesené státní správy. Volené orgány nezasahují přímo do činnosti úřadu, mohou však vedoucího úřadu postihnout, nebo i odvolat, pokud neplní řádně funkci. Tímto způsobem lze zabránit i neplnění úkolů v samostatné působnosti. Kromě toho však vedoucí úřadu, který nesmí být politikem, není zpravidla zainteresován na určitém řešení věcí v samostatné působnosti. Přímá volba starosty je v „manažerském modelu“ nepotřebná, neboť starosta vykonává své funkce především jako předseda zastupitelstva, je tedy v pozici blízké členům rady, kteří také nejsou v „manažerském modelu“ voleni přímo. Za předpokladu, že by byla vhodně zvolena konstrukce vztahu vedoucího úřadu k voleným orgánům a starosta byl nadále volen zastupitelstvem, tento model by změnu ústavy nevyžadoval. Jeho vytvoření by však znamenalo značný zásah do koncepce obecního zřízení, což by obnášelo výrazné legislativní změny zákona o obcích, o krajích a zákonu o Hl. m. Praze. Cíle tohoto modelu jsou následující:

1. Management rozvoje lidských zdrojů (speciální pro vedoucí pracovníky).

2. Decentralizace a flexibilita managementu.
3. Výkonnostní a motivační řízení.
4. Zvyšování diverzity, vnitřní a vnější mobility ve veřejné správě.
5. Redukce nadbytečného počtu pracovníků.⁴

Vždy je ale nutné mít na paměti, že mezi veřejným a soukromým sektorem budou v pojetí managementu některé zásadní odlišnosti. Veřejná správa se neřídí na základě potřeb stanovených trhem. Současně v ní nelze bezzbytku využít ziskový motiv k měření výkonnosti a hlavně se nepohybuje v odlišném právním prostředí (laicky řečeno, v privátním sektoru management ví, co nesmí, ve veřejném zase co musí).⁵

Základním předpokladem však zůstává přijetí zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, kde by se tento prvek odpolitizování veřejné správy zakotvil. Podle posledního vývoje v této oblasti převažuje podpora třetí cesty.

4. 3 Postavení, práva a povinnosti úředníků veřejné správy

Při řešení problematiky právní úpravy povinností a práv úředníků veřejné správy je třeba v úvodu jakékoli debaty zodpovědět některé zásadní otázky:

1. proč právní regulaci potřebujeme a co má primárně řešit,
2. jak je řešena daná oblast v jiných zemích EU,
3. jakou právní formu zvolit pro přípravu řešení a jaká jsou pozitiva a negativa možných řešení,
4. kterých osob se bude týkat, tedy jaká bude osobní působnost právní úpravy,
5. kterých institucí se bude týkat, tedy jaká bude institucionální působnost právní úpravy,
6. jak reálně vytvořit právní regulaci dané oblasti,

Teprve po zodpovězení těchto zásadních otázek je možné vůbec přistoupit k jakémukoliv řešení dané problematiky a zahájit práce na přípravě právní úpravy.

K otázce č. 1:

Kvalitní a vhodně zvolená právní regulace upravující práva a povinnosti úředníků je jedním ze tří základních pilířů kvalitní a efektivní veřejné správy. Úředníci veřejné správy mají zvýšený rozsah povinností, ale i práv, než je tomu u zaměstnanců v jiné sféře. Úkolem veřejné správy je totiž zjednodušeně řečeno zajistit naplnění zákony stanovených práv a povinností občanů a institucí (dále jen „klientů veřejné správy“) při dodržení právního řádu České republiky a při zajištění celospolečenských zájmů státu či územního samosprávného celku. Zvýšený rozsah (práva povinností) tedy odpovědnosti úředníků veřejné správy za veřejnou službu vyžaduje také zvýšený rozsah kompenzací, neboť úředník veřejné správy má některá svá práva „*de legis*“ omezena. I charakter činnosti úředníka veřejné správy (a tomu odpovídající rozsah odpovědnosti této profese) je celospolečensky výrazně vyšší, než je tomu u jiných profesí. Rozhodování o právech jiných osob či institucí má v řadě případů nevratné dopady do jejich života a jeho význam je tak skutečně zásadní (markantní je to zejména u agend vrchnostenského charakteru např. sociálně-právní ochrana dětí, majetkové agendy, agendy sociální a zdravotní, atd.).

Druhým zásadním cílem veřejné správy je zajistit transparentnost, kontinuitu a předvídatelnost práva. I zde je nezastupitelná role kvalitních úředníků. K naplnění tohoto cíle je nezbytné vytvořit optimální podmínky, zejména formou právní úpravy organizace a vzájemných vazeb uvnitř veřejné správy a zajištěním právní ochrany úředníků před zájmovými vlivy. Nekvalitně nastavená organizace

⁴ Pomahač R.; Vidláková O.: Veřejná správa. Praha (2002): C. H. Beck, 1. vydání. ISBN 80-7179-748-0.

⁵ Metody a nástroje řízení. S. 34-50.

veřejné správy a nekvalitní právní ochrana úředníků se projevuje ve vysoké a často účelové fluktuaci a ve strachu úředníků přijmout odpovědnost za vlastní rozhodnutí.

K naplnění výše uvedených cílů a principů veřejné správy má Česká republika v současnosti upraveny zvláštním zákonem práva a povinnosti úředníků územních samosprávních celků (zákon č. 312/2002 Sb.), ale nemá účinnou právní úpravu úředníků ve správních úřadech (zaměstnanci státu – neúčinný zákon č. 218/2002 Sb.). Zaměstnanci ve správních úřadech nemají žádnou zvýšenou právní ochranu nad obecnou normu zákon č. 262/2004 Sb., zákoník práce, což se projevuje ve vysoké fluktuaci, dlouhodobém poklesu kvality státní správy a zvýšeným počtem projevů korupčního jednání.

Právní úprava práv povinností úředníků v zemích EU je v zásadě odvislá od zvoleného modelu veřejné správy. Členské státy lze rozdělit do tří skupin, i když i v rámci obou skupin lze vysledovat dílčí odchylky. Každý z těchto systémů má svoje klady i zápory (viz odpověď na otázku č. 3).

První skupina států (nejtypičtějšími představiteli je Francie, Itálie, Rakousko, Německo, Belgie atd.), kde je právní úprava postavena na veřejnoprávní úpravě s využitím principu služebního poměru, má duální systém veřejné správy a jeho zásadní odlišnosti se promítají do potřeby odlišné právní úpravy pro skupinu státních úředníků a pro skupinu úředníků samospráv.

Druhá skupina států má upraven pracovní poměr na principu soukromoprávního (Španělsko, Portugalsko, Řecko atd.), mají částečně aplikovaný princip spojeného modelu tedy modelu, kdy některé činnosti výkonu státní správy zabezpečují za stát jiné subjekty veřejného práva na základě zmocnění obsaženého v právní úpravě.

Třetí skupinu tvoří Česká republika a Spojené království, kde žádná zvýšená právní ochrana zaměstnanců státu neexistuje, jelikož „*de facto*“ nemáme žádné zaměstnance státu.

K otázce č. 3:

Ve všech typech pracovních vztahů jde o výkon práce. U práce zaměstnance pro zaměstnavatele však jde o práci závislou. Závislá práce je prací pro jiného pod jeho vedením a odpovědností, čili v určité podřízenosti a za mzdu (plat). Jde tedy o výkon práce pro jiného, ve vztahu osobní závislosti, k níž se zaměstnanec zavazuje za úplatu. S pracovní silou se zachází jako se zbožím a tento vztah je vztahem zbožně peněžním. V právní rovině se tyto vztahy vytvářejí jako vztahy právní na základě tzv. nájmu služeb či služební smlouvy, popř. jiných občanskoprávních smluv. Pracovní právo upravuje vztahy soukromoprávní, do nichž v některých případech zasahuje právo veřejné. Pro zvýšení ochrany zaměstnanců na začátku dvacátého století si některé státy ze své pozice stanovily minimální míru postavení zaměstnance, a tak zavedením veřejnoprávních prvků došlo k prolomení zásad, na nichž do té doby stálo soukromoprávní občanské právo.

V nejjednodušším pojetí zahrnujeme pod pojem soukromé právo zpravidla ty právní úpravy, pro něž je charakteristická rovnost subjektů a autonomní metoda právní úpravy.

Pod pojem veřejné právo zahrnujeme zpravidla ty právní úpravy, pro něž je charakteristická podřízenost subjektů právních vztahů a s tím spojená heterogenní metoda úpravy. Primární zásadou pracovního práva je zásada legální licence, která vyjadřuje, že účastníci pracovních vztahů mohou provádět vše, co není zakázáno (z důvodu ochrany druhých nebo veřejného zájmu). Tento prvek je typickým znakem soukromého práva.

Zcela zásadní pro správnou právní úpravu je volba nejhodnější formy právního charakteru zvolené právní úpravy. K výběru vhodné formy právní úpravy se tak *de facto* jeví dvě základní možnosti:

a) veřejnoprávní poměr

pracovní poměr postavený na veřejnoprávním principu s využitím principu služebního poměru umožňuje větší rozsah omezení práv vybrané cílové skupiny úředníků státu, ale zároveň větší rozsah kompenzací. Pro tento typ právní úpravy by byla charakteristická podřízenost subjektů právních vztahů a s tím spojená heterogenní metoda úpravy. Zvýšené povinnosti úředníků by bylo třeba kompenzovat, zejména finančně.

Pozitiva: umožňuje v mnohem větší míře upravit širší podmínky pracovního poměru, práva a povinnosti úředníků veřejné správy při respektování veřejnoprávní úpravy veřejné správy a potřeb státu. Tento typ právní úpravy více odráží charakter veřejné správy a její působnost. Primárně umožňuje tento typ pracovního poměru výrazně vyšší princip ochrany úředníků i odpolitizování veřejné správy. Jelikož je postaven na principu služebního poměru, naplňuje mnohem více požadované cíle, tedy odpolitizování veřejné správy, zajištění kontinuity činnosti veřejné správy a její stability.

Negativa: Zejména se jedná o jeho ekonomickou náročnost a také o prvek uzavřené pyramidální struktury, neumožňující vstup zájemců mimo veřejnou správu do jakékoliv vyšší pozice. Kariérní řád je nedílnou součástí služebního poměru a znamená buď garanci kariérního postupu úředníka při splnění taxativně uvedených podmínek pro kariérní postup, či garanci vyššího platu. Dalším velkým problémem je implementace disciplinárního trestání, která je nejen organizačně a procesně, ale zejména ekonomicky, velmi náročná.

Neumožňuje prostupnost mezi státní správou a samosprávou a vytváří podmínky pro rezistenci úředníků vůči celospolečenským změnám i systémovým změnám v úřadě. Neexistence konkurence a pocit jistoty vytváří podmínky pro zakonzervování nekvalitních úředníků. Velmi komplikovaná je možnost jejich odchodu z veřejné správy.

Neumožňuje zajistit splnění úkolu uloženého vládou v rámci programového prohlášení vlády zajistit jednotnou právní úpravu, neboť zaměstnanci územních samosprávních celků by pod takovou právní úpravu nemohli spadat.

b) soukromoprávní poměr

právní úprava postavená na soukromoprávním principu, tedy na principu legální licence a odchylkách od Občanského zákoníku a Zákoníku práce, umožňuje založit pracovní poměr na relativně flexibilnějším základu. Cílem je nad zásady stanovené obecnou úpravou (shodnou pro všechny občany) upravit širše práva a povinnosti profesní skupiny úředníků veřejné správy, ale přitom zachovat rovnost mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem při upřednostnění prvků individuálního pracovního práva a principů legální licence.

Pozitiva: Tato varianta řešení je výrazně lacinější. Umožňuje flexibilnější změny v organizaci i reakci na novinky ve společenské objednávce na veřejné služby. Umožňuje prostupnost mezi ústřední státní správou a samosprávou, a tím snižuje výrazně veřejné výdaje. Větší podíl konkurence vytváří větší tlak na úředníky zvyšovat svoji vlastní kvalitu a odbornost.

Negativa: Ve srovnání s veřejnoprávní úpravou složitější postup při přípravě právního předpisu ve vazbě na odlišnosti od Občanského zákoníku a Zákoníku práce. Oproti služebnímu poměru výrazně nižší možnost ochrany úředníka (i když oproti stávajícím podmínkám by byla výrazně vyšší). Omezená možnost naplnění principů odpolitizování veřejné správy.

V současnosti byl schválen vládou věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě konstruovaný na principu soukromoprávní úpravy. Ministerstvo

vnitřně předloží do 31. ledna 2011 vládě teze paragrafového znění, do kterých musí zpracovat připomínky členů vlády vzešlé z výše uvedeného jednání vlády. Následně do 30. června 2012 předloží Ministerstvo vnitřně návrh paragrafovaného znění zákona.

K otázce č. 4:

Veřejná správa v České republice je konstruována na principu spojeného modelu výkonu, tedy na skutečnosti, že státní správa je v převážné míře v území realizovaná nikoliv státními institucemi (dekoncentráty ústřední státní správy), ale v tzv. přenesené působnosti na základě zvláštních zákonů, je vykonávána veřejnoprávními korporacemi tedy územními samosprávnými celky. Hlavním důvodem volby tohoto modelu je nákladnost a neefektivita dekoncentrované státní správy, a také snaha decentralizovat co největší rozsah reálného výkonu státní správy směrem ke klientům veřejné správy.

Tradiční vrchnostenské pojetí veřejné správy (nevyrovnaný vztah subjektů soukromého a veřejného práva) je dnes v řadě případů, zejména díky elektronizaci veřejné správy a decentralizaci, již překonán a začíná spíše převládat pojetí vrchnostensko-službové. Změna spočívá ve spojeném modelu a v přechodu od čistě vrchnostenského pojetí ke klientskému způsobu výkonu veřejné služby, a také novými možnostmi hodnotit veřejnou správu zejména z pohledu účelnosti, efektivity a kvality. I proto se jako zcela opodstatněná ukazuje diskuze na téma, kdo je vlastně vykonavatelem veřejné správy a jaká je jeho role a úloha ve společnosti. Od zvoleného modelu organizace veřejné správy je přímo odvozena i vhodnější varianta právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy (viz odpověď na otázku č. 3). Vzhledem k výše uvedenému je dále zcela zásadní zodpovědět otázku osobní působnosti případné právní úpravy. Varianty osobní působnosti jsou při všech možných variantách řešení velmi různorodé a zásadně odlišné. Od úzkého pojetí (právní úprava by se vztahovala pouze na úředníky ústřední státní správy, jejichž pracovní poměr je založen jmenováním), až k zcela plošné působnosti (právní úprava by se vztahovala na všechny osoby, vykonávající veřejnou správu na základě zvláštních zákonů – včetně např. zaměstnanců CHKO, zaměstnanců manuálních a obslužných profesí, atd.)

Závěrem lze konstatovat, že i na základě posledního jednání vlády ve věci právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy převládá názor upravit odděleně:

- a) veřejnoprávní pracovní poměr – služební poměr u vybraných úředníků ústřední státní správy zajišťujících řízení úřadu ústřední státní správy, legislativu, tvorbu koncepcí a strategií a metodiky pro velmi úzce vymezenou cílovou skupinu – jmenované a vybrané funkce ve vazbě na charakter činnosti,
- b) soukromoprávní pracovní poměr – pro ostatní úředníky ústřední státní správy, pro úředníky dekoncentrátů ústřední státní správy, úředníky územních samosprávných celků a dalších orgánů veřejné správy vykonávajících veřejnou správu na základě zvláštních zákonů.

V rámci veřejnoprávní úpravy primárně řešit:

- přesně definovat osobní a institucionální působnost,
- podmínky jmenování do funkce /při zavedení systému veřejná výběrová řízení na všechny posty,
- práva a povinnosti a na ně navázané taxativně uvedené důvody k odvolání z funkce, včetně posílení osobní odpovědnosti za výkon správy a vazbu na etický kodex (viz případ Bátora),
- systémové odpolitizování ústřední státní správy/ zřízení funkce státního tajemníka s personální pravomocí vůči dotčeným úředníkům,
- disciplinární trestání,
- moderní, ale stabilní a transparentní systém odměňování, včetně zrušení platových stupňů,
- odměňování vázat na kariérní růst s důrazem na nárokovou část platu a eliminace ekonomické závislosti na rozhodování nadřízeného,
- kariérní řád a odměňování přímo navázat na objektivizovaný systém hodnocení,

- základní principy organizace práce (systemizace),
- kariérní řád, včetně pravidel kariérního postupu, titulatury a provázanosti na odměňování,
- vzdělávání a pravidelné ověřování znalostí a dovedností.

V rámci soukromoprávní úpravy primárně řešit:

- na bázi soukromoprávního režimu nastavit vyrovnaně vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem a umožnit maximálně možnou volnost při uzavírání pracovně právních smluv dle konkrétních potřeb zaměstnavatele,
- flexibilní systém organizace práce a odměňování (bez závazných ukazatelů zaměstnanosti s výjimkou rozpočtu), včetně zrušení platových stupňů a umožnění smluvních platů od platové třídy 10 výš,
- odměňování přímo navázat na objektivizovaný systém hodnocení.

4. 4 Změny v právním prostředí v oblasti dozoru a kontroly

Na základě podkladů získaných od ústředních správních úřadů, z kontrolních porad s orgány působícími v oblasti kontroly a v neposlední řadě též z vlastní kontrolní praxe Ministerstva vnitra, coby orgánu kontrolního a koordinačního, bylo potvrzeno to, na co již předtím poukazovaly praktické zkušenosti z oblasti kontrol a zejména představitelé územních samosprávných celků či odborné veřejnosti, a sice že právní úprava kontrolních postupů ve veřejné správě je značně roztříštěná, nejednotná a mnohdy duplicitní, resp. multiplicitní či naopak nedostatečně upravená jen interními normativními akty, popř. vůbec. V současné době je kontrola, jakožto výkon veřejné moci, mnohdy zahrnuta do činností označovaných jako inspekce, dozor, vrchní dozor, státní kontrola, dohled, přezkum apod., upravena více než 200 právními předpisy, které řeší především hmotněprávní otázky, nicméně i přesto kolem 60 právních předpisů upravuje též kontrolní proces, který je však z hlediska svých obecných institutů obdobný či dokonce totožný.

Z tohoto důvodu je třeba sjednocovat procesní prostředí v oblasti kontrol. Aktuálně je připravován zákon o kontrole ve veřejné správě. Cílem nové právní úpravy je v co největší míře překonat dosavadní neodůvodněnou roztříštěnost úprav jednotlivých kontrolních postupů obsahujících značné množství vzájemných rozdílností (např. způsoby či lhůty vyřizování námitek ke kontrolnímu zjištění, formy výsledných kontrolních materiálů apod.) a dále vyřešení nejasností, pokud jde o vztah dosavadní úpravy zákona o státní kontrole a některých zvláštních právních úprav, jakož i řešení dalších praktických problémů. Přijetím této připravované právní úpravy dojde k výraznému zlepšení, zjednodušení a sjednocení právního prostředí v oblasti provádění kontrol a posílení právních jistot jak kontrolovaných, tak i kontrolujících.

Přestože obce mají povinnost dle § 12 odst. 6 zákona o obcích zasílat neprodleně po dni vyhlášení obecně závazné vyhlášky (OZV) Ministerstvu vnitra k posouzení jejich zákonnosti, ne všechny obce tuto povinnost řádně dodržují, v důsledku čehož Ministerstvo vnitra nemá komplexní aktuální evidenci těchto obecních právních předpisů a tedy ani možnost zjistit případnou nezákonnost. Tím dochází k mezerám v právním prostředí, což je může mít negativní dopady pro občany.

Proto se navrhuje jako možné řešení této situace zavedením určitých legislativních změn. Variantní možnosti:

1. Do zákona o obcích by byl zaveden správní delikt spočívající v nesplnění povinnosti zasílat OZV Ministerstvu vnitra. Při výkonu kontroly samostatné působnosti by Ministerstvo vnitra zjistilo počet nezaslaných OZV a bylo by oprávněno uložit sankci.
2. OZV nabude platnosti v okamžiku její publikace v e-Sbírce. Portál e-Sbírky právních předpisů ÚSC by byl vedena buď v rámci zamýšlené e-Sbírky (zákonů a mezinárodních smluv), nebo samostatně na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Role Ministerstva vnitra by zde byla pouze publikační, za obsah i formu publikovaných předpisů by odpovídal příslušný ÚSC. V případě zavedení e-Sbírky právních předpisů ÚSC by bylo nezbytné stanovit přechodné

ustanovení min. jednoho roku, během kterého by ÚSC dostaly možnost zveřejnit veškeré do té doby vydané a nadále platné obecní právní předpisy.

4. 5 Stručné shrnutí

V návrzích řešení problematik uvedených v bodech 4. 1, 4. 2 a 4. 3 se shodně objevuje návrh nového zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. Přijetí tohoto zákona je základním kamenem systémového řešení celkem čtyř problémů – nízké míry profesionalizace veřejné správy, nejednotných práv a povinností úředníků spolu s nejednotným systémem vzdělávání, nejasné hranice mezi politicky a úředně obsazovanými pracovními pozicemi a v neposlední řadě rovněž snížené prostupnosti mezi veřejnou správou na centrální a územní úrovni. Věcný záměr tohoto zákona byl vládou schválen dne 31. srpna 2011 usnesením č. 647. Současně bylo tímto usnesením uloženo ministru vnitra zpracovat a vládě předložit návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě přepracovaných na základě stanoviska Legislativní rady vlády a podnětů z diskuze vlády. Z jednání vlády vyplynul zejména důraz především na přesné vymezení kariérní a politické pozice úředníka/zaměstnance, tedy striktní vymezení úředníka vykonávající vrchnostenskou, koncepční a normotvornou činnost, zaměstnance veřejné správy, který vykonává činnosti ostatní a nově také klíčového spolupracovníka, který vykonává činnost výhradně pro člena vlády, hejtmana, primátora nebo starostu (náměstky nevyjímaje) jako pro veřejné funkcionáře. Teze by měly být vládě předloženy do 31. ledna 2012, paragrafované znění zákona by pak mělo být vládě předloženo do 30. června 2012.

Z dalších oblastí, kterým je potřeba se průběžně věnovat, jsou změny v právním prostředí v oblasti dozoru a kontroly. Kapitola 4. 4 upozorňuje na potřebu právní úpravy kontrolních postupů ve veřejné správě, která je roztržitá, nejednotná a mnohdy duplicitní, resp. multiplicitní či naopak nedostatečně upravená jen interními normativními akty, popř. vůbec a navrhuje řešit tuto situaci zavedením určitých legislativních změn. Změny v právním prostředí v oblasti dozoru a kontroly jsou střednědobou záležitostí v několikaletém horizontu.

5. Modernizace veřejné správy a modernizace řízení

Snahy předchozích vlád o modernizaci a zefektivnění procesů ve veřejné správě můžeme sledovat *de facto* po celou dobu novodobé éry po roce 1989. Některé záměry byly spíše dílčími nesystémovými opatřeními, ale zásadní je skutečnost, že do současnosti nebyly snahy o zefektivnění veřejné správy postaveny na existenci validních a nezpochybnitelných dat a nemohly být tedy ve skutečnosti opravdu přínosné a komplexní.

Až od roku 2008 začaly být jednotlivé kroky postaveny na základě skutečných a nezpochybnitelných dat. Základem pro aktuální pojetí modernizace veřejné správy bylo vytvoření nástrojů pro elektronizaci procesů ve veřejné správě, tzv. eGovernment. Základem celého projektu elektronizace vládnutí byla zejména implementace vhodných nástrojů, ať už infrastrukturních (realizovaných i s využitím prostředků integrovaného operačního programu), ale i podpůrných (realizovaných z operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost). Seznam všech projektů realizovaných v rámci eGovernmentu byl schválen v rámci Strategie Smart Administration, rozděleně na strategické, tzv. páteřní projekty a další navazující a podpůrné projekty tvořící rámec elektronizace veřejné správy.

Bohužel vývoj v realizaci tohoto strategického cíle vlády byl poznamenán několika zásadními vlivy. Největší negativní význam lze spatřovat v omezení podpory elektronizace vládnutí v éře úřednické vlády. Druhým významným negativem jsou dopady světové a evropské ekonomické krize, které se projeví v omezení disponibilních prostředků jak státního rozpočtu, tak tím pádem i prostředků evropských sociálních fondů. K vytvoření Strategie Smart Administration docházelo v době relativního nadbytku finančních prostředků (v roce 2008 byl větší objem finančních prostředků než objem finančních požadavků projektových žádostí připravených k realizaci).

V současnosti se vláda (na úrovni Rady vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost) i vedení Ministerstva vnitra ve vzájemné kooperaci vrací opětovně k základnímu rámci Strategie Smart Administration. Nezbytné je však provedení revize aktuálního seznamu projektů Smart Administration nejen ve vztahu k objemu disponibilních finančních prostředků, ale také k stavu rozpracovanosti a připravenosti jednotlivých projektů. Zásadním je také vyřešení zajištění provozu projektů nejen v době jejich realizace, ale také po dobu jejich udržitelnosti. V současnosti je připravováno několik strategických střednědobých koncepčních materiálů (Strategie rozvoje veřejné správy a její modernizace pro programovací období 2014 – 2020, Základní rámec pro dokončení reformy veřejné správy, předpoklady pro dlouhodobou udržitelnost správy a rozvoje IS ve veřejné správě atd.).

V období posledních tří let došlo, bohužel, k výraznému oddělení elektronizace veřejné správy (realizací některých strategických infrastrukturních projektů) od modernizace a zefektivnění procesů ve veřejné správě. Tento vývoj je třeba vnímat jako velmi negativní a nebezpečný jev, který může způsobit neúspěšnost všech dosavadních snah a opatření. Je nutné upozornit na skutečnost, že implementace nástrojů bez úpravy procesů způsobí jednoznačně nejen neefektivnost vynaložených finančních prostředků, ale také citelný a pochopitelný odpor koncových uživatelů.

Primární je, podle našeho odborného názoru, modernizace procesů ve veřejné správě a následně na tento proces má teprve navazovat implementace vhodných nástrojů. Opačný přístup, který je však také možný, znamená prvotní implementaci ICT nástrojů, kterým se pak musí jejich uživatelé přizpůsobovat, což vyvolává negativní adaptační reakci a odpor k novinkám.

Základním problémem současné veřejné správy (a tento jev je konzistentní již od roku 1989) je skutečnost, že veřejná správa dosud nedisponuje přesným přehledem toho, co má vlastně veřejná správa vykonávat a zabezpečovat. Jaké potřeby vyplývají z celospolečenské objednávky, jaké vyplývají z oprávněných požadavků a vizí politické reprezentace a jaké činnosti jsou naopak realizovány bez jakékoliv veřejné potřeby na základě dlouholetých zvyků, bez zákonného zmocnění, neefektivně a případně i proti zájmům občanů či institucí. Tento stav je dán rozsáhlostí a nepřehledností právního řádu České republiky a neexistencí standardizace legislativního procesu s využitím optimálních SW nástrojů. Česká republika patří v rámci členských zemí EU k zemím s největším

objemem právní regulace, v řadě případů nad rámec nejen interní celospolečenské potřeby, ale také nad rámec požadavků vyplývajících z našeho členství v EU, i když se v řadě případů při přípravě a přijímání nové regulace na podmínky a požadavky Bruselu velmi často tvůrci příslušné regulace odkazují.

Má-li tedy opravdu dojít k provedení kvalitní a úspěšné modernizace veřejné správy, musíme nezbytně provést návazně na sebe a částečně i souběžně následující strategické kroky:

5. 1 Stanovení jasných priorit veřejné správy

Naprostým základem pro jakékoliv snahy optimalizovat a zefektivnit činnost veřejné správy je stanovení jasného cíle, kterého má tento proces minimálně ve střednědobém horizontu dosáhnout a zároveň jasně definovat postavení a úlohy veřejné správy na jednotlivých úrovních. Veřejná správa nemůže být rezistentní vůči celosvětovému či alespoň evropskému kulturnímu, ekonomickému a politickému vývoji probíhajícímu v posledních 20 letech a i ona se musí některým novým potřebám a aspektům historického vývoje přizpůsobit. Nejedná se jen o vývoj v oblasti moderních metod řízení či moderních ICT nástrojů, ale také o vývoj v celospolečenské potřebě a v mentálním vnímání role veřejné správy. Postupně dochází k přechodu od zažitého a tradičního vnímání veřejné správy jako vrchnostenském vztahu mezi státem a občanem, kdy stát v nerovném vztahu rozhoduje o právech občanů a uspokojování potřeb státu k modernějšímu pojetí veřejné služby. Ještě před několika lety bylo téměř nemyslitelné, že by výstupy z činnosti veřejné správy bylo možné měřit a hodnotit, zejména z pohledu typického pro privátní sféru, z pohledu účelu, efektivity, kvality atd. Převažoval názor, že některé principy aplikované v privátním sektoru nelze úspěšně využít ve veřejném sektoru. Témata jako hodnocení kvality, měření efektivity, řízení krize, hodnocení zaměstnanců, rozvoj řízení lidských zdrojů, byly a ještě i dnes jsou často ve veřejné správě tabuizovány. Je nezpochybnitelné, že veřejná správa není soukromá firma, jejímž cílem je zisk, ale i tak dokážeme s využitím moderních metod a nástrojů jasně definovat výstupy z činnosti veřejné správy a posuzovat je z pohledu, za jakým účelem jsou vykonávány, v jaké kvalitě a s jakou efektivitou. Názory, že veřejná správa nemá jasně definovaný cíl, jsou dnes již skutečně překonané. Velmi zjednodušeně lze říct, že cílem veřejné správy je zajistit naplnění práv a povinností občana definovaných právním řádem, při dodržování práv a povinností ostatních občanů, zájmu státu, a to s maximální možnou efektivností a v maximálně možné kvalitě.

Velmi důležitým aspektem tohoto vývoje je také modernizace řízení a rozmach využívání ICT nástrojů. Proces elektronizace a také trvalé snahy snižovat veřejné výdaje vedou k omezování přímé vazby konkrétního úřadu a dokonce konkrétního úředníka od jeho klienta, tedy občana. Ještě v nedaleké minulosti byla představa občana, vyřizujícího si své požadavky vůči veřejné správě vzdáleně prostřednictvím internetu téměř za utopii. Dnes je tento stav zcela běžný a promítá se do velkého objemu změn v činnosti veřejné správy. Od standardizace procesů cestou elektronických formulářů a struktury dat, přes zrychlení procesů, až po zbytnost vazeb mezi občanem a místní příslušností jednotlivých úřadů veřejné správy.

Zásadní změnou je také implementace moderních metod řízení ověřených úspěšně v privátním sektoru a využitelných i ve specifickém prostředí veřejné správy. Vývoj ve společnosti a z něho vyplývající požadavky na zvýšení transparentnosti, snížení nákladovosti, zvýšení odpovědnosti a zejména zvýšení efektivity činnosti veřejné správy, vyvolávají logicky potřebu změn nejen ve struktuře a rozsahu činností, ale především ve způsobu, jakým jsou konkrétní činnosti realizovány.

5. 2 Vytvoření Mapy veřejné správy

Prostřednictvím Registru práv a povinností (jako součásti projektu Základních registrů veřejné správy realizovaných v souladu se zákonem č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Základní registry budou prostředkem k efektivnímu získávání a ověřování dat, který zjednoduší přístup k údajům, budou garantovat jejich validitu a zkrátí průběh procesů ve veřejné správě.). Bude vytvořena mapa agend

veřejné správy vykonávaných na základě zákonného zmocnění. Tento proces byl zahájen správcem Registru práv a povinností (odborem veřejné správy Ministerstva vnitra) již v červnu 2011. Do konce tohoto roku budeme mít poprvé v historii k dispozici přehled všech agend, v rámci nich vykonávaných činností na základě zmocnění ve zvláštním právním předpise, a také stanovení rolí jednotlivých úředníků v dané agendě a činnosti. Prostřednictvím ohlášení agend jednotlivými ústředními správními úřady, a to jak pro státní správu v přímé linii výkonu a státní správu vykonávanou v přeneseném výkonu, tak i pro agendy vykonávané v samostatné působnosti, získáme tzv. „Mapu veřejné správy“, prostřednictvím které definujeme reálné, opodstatněné oprávnění jednotlivých orgánů veřejné správy naplňovat práva klientů veřejné správy, stejně jako vymáhat plnění jejich povinností stanovených zákony, a to vše vždy při zajištění dodržování právního rámce a ochrany zájmů státu definovaných jednotlivými zákony. Bohužel již z prvních výstupů ohlašování agend je zřejmé, že velké množství agend vykonávaných jednotlivými orgány veřejné správy je vykonáváno bez zákonného zmocnění, a také bez reálné celospolečenské potřeby.

Mapa veřejné správy tedy bude definovat základní rámec toho co má veřejná správa správně dělat a předpokládáme, že následným krokem bude rozhodnutí vlády o optimalizaci rozsahu působnosti veřejné správy jak na centrální, tak regionální a lokální úrovni. Již dnes je zřejmé, že principy reformy veřejné správy realizované v letech 1998 – 2003 nebyly dodrženy a v řadě případů tím došlo k zhoršení kvality a dostupnosti veřejných služeb pro občany, a také k snížení transparentnosti činnosti veřejné správy. Zejména nedodržení stanovených principů k decentralizaci a dekoncentraci moci směrem k občanům se velmi negativně projevují v nekvalitním a neefektivním výkonu veřejné správy.

5. 3 Procesní modelování agend a činností

V návaznosti na zpracování Mapy veřejné správy bude muset dojít k implementaci dalšího z prvků moderního managementu. Jedná se o procesní modelování, jehož pozitiva ověřená v neziskovém a privátním sektoru jsou nezpochybnitelná a jehož přínos pro optimalizaci procesů je prokazatelný. I když ve veřejné správě je tato moderní metoda řízení již úspěšně aplikována na úrovni některých územních samosprávných celků, na úrovni ústřední státní správy je tento prvek stále ještě vnímán s despektem. Prostřednictvím projektu Procesní modelování agend veřejné správy, realizovaného jako součást projektu Základních registrů (resp. Registru práv a povinností), budou postupně jednotliví koncoví uživatelé (orgány ústřední státní správy, stejně jako samosprávy) na základě a v rozsahu údajů uvedených v „Mapě veřejné správy“, zpracovávat procesní modely všech agend a v rámci nich vykonávaných činností s cílem zmapovat průběh jednotlivých procesů, prostřednictvím kterých jsou dané činnosti vykonávány. Součástí procesního modelu bude i ověření efektivnosti a účelnosti jednotlivých etap procesů a jejich přímá i nepřímá nákladovost. Cílem výstupů z tohoto projektu je nabídnout všem orgánům veřejné správy SW nástroj k zpracování procesního modelu ke každé vykonávané činnosti, nabídnout každému závaznou jednotnou metodiku, jak procesní model v daném SW nástroji provést, proškolit potřebné množství odborníků na procesní modelování a poskytnout jim metodickou pomoc. Každý úřad tak bude mít možnost, na základě validních a nezpochybnitelných údajů, provést analýzu jednotlivých procesů a vytvořit tak základ pro jejich následnou optimalizaci.

5. 4 Úprava procesů – standardizace

Samozřejmě, že získáním a zpracováním validních a nezpochybnitelných dat proces zefektivnění a modernizace procesů ve veřejné správě nekončí. Cílem další etapy modernizace veřejné správy je vytvoření standardů výkonu konkrétních činností realizovaných v rámci dané agendy. Bude se jednat o optimální nastavení výkonu konkrétního procesu při realizaci každé jednotlivé činnosti vykonávané v rámci agendy a to prostřednictvím jejího procesního modelu. Bude tak vytvořen rámec pro výkon konkrétní činnosti bez vazby na to, ve kterém orgánu veřejné správy, na jaké úrovni a za jakých individuálních podmínek bude daná činnost vykonávána. Tím bude naplněn jeden ze základních úkolů

a premisí veřejné správy. Poskytnout občanovi stejnou veřejnou službu ve srovnatelné kvalitě, ve srovnatelném čase a za obdobných, ne-li shodných podmínek bez vazby na to kde a kým je veřejná služba zabezpečována. V současnosti se tak neděje a ve stejných činnostech jednotlivých orgánů veřejné správy lze vysledovat řadu disproporcí a diferenciací.

Standardy by měly být vydávány závaznou formou jak pro přímý výkon státní správy, tak i pro přenesený výkon státní správy. Stanovené standardy by také měly být základem pro novou konstrukci financování výkonu státní správy. Na základě stanoveného standardu (zpracovaného a vydaného věcně příslušným ústředním správním úřadem ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a Ministerstvem financí) by měly být nově rozpočtovány v rámci jednotlivých kapitol objemy finančních prostředků, v rámci tzv. výkonové úhrady s možností kontroly oprávněnosti vynaložených a následně účtovaných prostředků. Standard zpracovaný na základě procesního modelu bude specifikovat nejen rozsah dané veřejné služby vyjádřený procesně, ale také v rámci každé konkrétní činnosti budou stanoveny minimální parametry pro její výkon a to jak co do rozsahu (jaké procesní úkony v jakém konkrétním čase a s jasně definovanou specifikací procesního postupu) tak co do její kvality a podmínek (v jakých lhůtách, v jakých provázanostech musí být činnost zabezpečena, kolik pracovních úvazků musí činnost zabezpečovat, s jakou kvalifikací atd.). Takto zpracovaný a následně závaznou formou vydaný standard bude stanovovat minimální parametry výkonu každé konkrétní činnosti v dané agendě a souhrnně tak dojde k definování standardu každé agendy. Standard bude tedy transparentní definicí toho, co je předmětem každé veřejné služby a za jakých podmínek, v jakém rozsahu a kvalitě má na takto definovanou službu občan nárok. Zároveň bude definovat interně každému orgánu veřejné správy podmínky jak danou veřejnou službu zabezpečovat.

Doposud převažoval u posuzování výkonu konkrétních veřejných služeb názor, že není třeba specifikovat podrobněji způsob jak danou agendu vykonávat, neboť toto je již dáno zvláštním právním předpisem, případně procesním právním předpisem (zejména správní řád a daňový řád). Již na základě pilotního ověřování procesního modelování v letech 2006 – 2007 se tento přístup ukázal jako zcela nesprávný. Komparativní analýzou byla zjištěna u stejné agendy nejednotnost jednotlivých procesních postupů v některých případech vedoucí k zbytečné byrokratické zátěži či dokonce k nesprávnému procesnímu i věcnému postupu. Velký vliv na tyto skutečnosti má i nestandardizovaná organizační struktura jednotlivých orgánů veřejné správy. Právě z důvodu nestandardizované organizace veřejné správy, zejména na úrovni územní samosprávy (každý úřad má jinou organizační strukturu) je vytvoření standardů správě pro státní správu v přímé i přenesené působnosti zcela zásadní, aby byla naplněna transparentnost veřejné správy z pohledu občana.

Standard zpracovaný na základě procesního modelu nebude mít vztah k v současnosti využívaným parametrům, jakými jsou velikost správního obvodu, počet obyvatel žijících ve správním obvodu, neboť tyto parametry, byť zaručující minimální principy spravedlivosti, absolutně nereflektují rozdílnou vnitřní skladbu veřejných služeb v jednotlivých regionech a městech a ani jejich frekvenci. Nově bude standard primárně stanovovat státem definovaný povinný rozsah úkonů v dané činnosti. Financování takto stanoveného standardu pak bude zohledňovat výhradně frekvenci dané agendy a v rámci ní vykonávaných činností.

V oblasti agend vykonávaných v rámci samostatné působnosti krajů a obcí budou takto vytvořené standardy vydávány jako referenční údaje formou „Best practice“ a měly by také sloužit k postupné optimalizaci a zefektivnění jejího výkonu, i když nemají přímou návaznost na financování ze státního rozpočtu. I tak by však mělo být zájmem státu vyvíjet tlak na maximálně hospodárné chování samospráv, neboť i jejich rozpočty jsou součástí soustavy veřejných rozpočtů.

Zavádění standardů do praxe prověří pilotní projekt aplikovaný na jedné vybrané agendě v působnosti Ministerstva vnitra, jehož realizaci nejpozději k datu 1. 1. 2014 ukládá ministru vnitra návrh usnesení k tomuto materiálu.

5. 5 Zvýšení transparentnosti veřejné správy

Velkým problémem současnosti je také neschopnost prosadit takové kroky, které by výrazným způsobem zvýšily transparentnost a přehlednost veřejné správy. Nehovoříme pouze o problémech se zveřejňováním údajů o veřejné správě či o veřejných zakázkách, ale hovoříme o systémové změně, která by výrazným způsobem zvýšila transparentnost jednotlivých procesů. Základním pilířem tohoto cíle jsou projekty eGovernmentu, které opravdu po jejich dokončení umožní nejen vládě či Parlamentu, ale vlastně každému občanovi v mnohem větší míře moci kontrolovat činnost jednotlivých orgánů veřejné správy a získat také přehled o tom, jaké údaje o něm vede a k jakému účelu je veřejná správa užívá.

K tomuto tématu se úzce váže i problematika jasné odpovědnosti za výkon veřejné správy. K zvýšení osobní odpovědnosti za výkon konkrétní činnosti v rámci veřejné správy napomůže i realizace projektu Základních registrů. Prostřednictvím registru práv a povinností a Matice rolí a oprávnění, která bude v rámci Informačního systému základních registrů tvořit vstupní bránu k základním registrům a v návaznosti na Jednotný identitní prostor CzechPOINT, umožní přesnou pasportizaci vstupů každého úředníka i na té nejmenší obci k datům obsaženým nejen v základních registrech, ale ve všech agendových informačních systémech. Můžeme tak na základě validních dat ověřit zda a s jakou frekvencí je daná činnost vykonávána a navrhnout změnu v dané činnosti či optimalizaci jejího výkonu.

5. 6 Hodnocení dopadů regulace (RIA)

Významným nástrojem pro zvýšení efektivnosti veřejné správy je hodnocení dopadů přijímané regulace. I v této oblasti můžeme zaznamenat střídavě pozitivní i negativní vývoj. Zejména za působení úřednické vlády došlo k výrazným snahám tento nástroj zajišťující zvýšení transparentnosti a snižování nadbytečné byrokratické zátěže eliminovat. Hodnocení dopadů regulace by naopak mělo, po převodu agendy z Ministerstva vnitra na Úřad vlády, získat mnohem větší institucionální i nadresortní význam a mělo by se stát skutečně nástrojem k zamezení přijímání nadbytečné právní regulace vyvolávající zbytečnou administrativní i byrokratickou zátěž. Zásadní je také zavedení hodnocení dopadů regulace před vznikem legislativního procesu ale také hodnocení dopadů regulace *ex post*.

Již při tvorbě právního předpisu je nezbytné systémově i s využitím vhodných SW nástrojů, ověřovat zda v rámci připravované právní regulace nejsou nastavovány procesy umožňující existenci korupčních rizik. Z tohoto pohledu je žádoucí zavedení zcela nového prvku v posuzování vlivu přijímané právní regulace na chod společnosti - hodnocení dopadů korupčních rizik (CIA). V řadě případů se tímto hodnocením dopadů může dosáhnout i nepřijetí zbytečné regulace, která by navíc mohla přinést nejen korupční rizika, volbu nesprávného či ekonomicky nebo sociálně neúnosného postupu, ale také velmi neefektivní využívání veřejných prostředků.

5. 7 eLegislativa a eSbírka

Tento SW nástroj a připravovaná související legislativní opatření považujeme spolu se základními registry za jeden z nejdůležitějších strategických projektů současnosti. Nepřehlednost právního řádu, jeho časté změny, provázanost s právem EU a multiplicity právní úpravy konkrétní problematiky způsobují téměř nemožnost orientace v právním rámci, kterým jsou práva povinnosti jednotlivých občanů či kompetence institucí definovány. V Evropě nadprůměrný rozsah právní regulace a z něj vyplývající zcela neopodstatněná byrokratická zátěž a ztížená možnost orientace nejen pro občany, ale i pro veřejnou správu, je citelným limitem snah o zefektivnění a modernizaci veřejné správy. Projekt přinese novou, kvalitnější a efektivnější podobu tvorby a vyhlášení právního předpisu,

založenou na využívání úplného (konsolidovaného) znění právního předpisu a pokročilých elektronických formátů, standardizaci nástrojů a postupů přípravy právních předpisů používaných v legislativním procesu, včetně sjednocování používané odborné terminologie a včasnou kontrolu duplicit v právním řádu, stejně jako státem garantované zveřejnění elektronické podoby právních předpisů spojené s moderní, státem ověřenou a garantovanou databází pro přístup k úplným zněním právních předpisů a k související úpravě EU. Tato opatření tvoří nezbytný předpoklad k dalšímu zefektivnění veřejné správy a možnosti kontroly jejího výkonu ze strany občanů.

5. 8 Metody řízení kvality ve veřejné správě

Výrazné posílení role samospráv v oblasti výkonu přenesené působnosti státní správy otevřelo otázky zajištění kvality a efektivnosti veřejné správy a probudilo poptávku po moderních metodách řízení kvality ve veřejné správě.

Usnesením vlády ze dne 10. května 2000 č. 458 o Národní politice podpory jakosti České republiky, byla ustavena Rada České republiky pro jakost, která v dalším období sehrála důležitou roli při zavádění kvality do veřejné správy. Důležitou roli v tomto procesu sehrálo Ministerstvo vnitra, které iniciovalo a realizovalo řadu projektů k podpoře používání moderních metod řízení kvality ve veřejné správě. Tyto projekty obvykle reagovaly na konkrétní aktivitu zvyšování kvality veřejné správy ze strany samospráv. V průběhu prvního desetiletí 21. století tak postupně ve veřejné správě ČR více či méně zdomácněly různé metody řízení kvality. Zejména můžeme uvést: Balance Scorecard, Benchmarking, systém kvality podle ISO, Charta pro občana, Místní agenda 21, EFQM, různé metody měření spokojenosti zákazníků a zaměstnanců, procesní řízení a CAF.

Nástrojem podpory kvality ve veřejné správě jsou také Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě, které jsou vyhlašovány každoročně a umožňují ocenit jak začínající, tak i pokročilé organizace, které se kvalitou svých služeb zabývají. Dalším nástrojem je Konference kvality ve veřejné správě, která je pořádána každoročně a umožňuje prezentovat dosažené výsledky, nejlepší praxe kvality ve veřejné správě a sdílet zkušenosti.

Za silnou stránku této problematiky jako celku lze označit příklady dobré praxe a dobré zkušenosti samospráv získané používáním těchto metod. Více než desetiletá praxe také generovala řadu odborníků, kteří jsou schopni tyto dále aplikovat, metodicky podporovat a plnit roli konzultantů (supervizorů). K dispozici je také poměrně široká nabídka odborné literatury a vzdělávacích programů. Je tedy možné konstatovat, že v oblasti řízení kvality ve veřejné správě jsou v ČR k dispozici potřebné odborné potenciály k dalšímu rozšiřování i prohlubování.

Používání metod řízení kvality ve veřejné správě je však roztříštěné a neumožňuje celkové sledování a vyhodnocování dosahovaných výsledků. V důsledku této skutečnosti není prakticky možné zpracovat plán dalšího rozvoje zvyšování kvality ve veřejné správě. Výsledky, které jednotlivé úřady v této oblasti dosahují, jsou obtížně zohlednitelné a uplatnitelné mimo oblast samotnou. Nelze vyloučit riziko ztráty motivace k dalšímu rozvoji. Z těchto důvodů také zvyšování kvality veřejné správy často obtížně hledá potřebnou politickou podporu. Nejvýraznější slabou stránku z hlediska aplikace těchto metod představují ústřední správní úřady, které jsou v této oblasti prakticky nedotčené.

Další rozvoj kvality ve veřejné správě by bylo vhodné realizovat pomocí systémového opatření, kterým je Standardizovaný systém řízení kvality ve veřejné správě. Systém umožní zvyšování kvality veřejné správy provádět standardizovanými postupy, které budou zohledňovat individuální potřeby úřadů a nabídnou řešení pomocí standardizovaných nástrojů. Systém bude schopen analyzovat potřeby organizace, nabídnout řešení, poskytnout zpětnou vazbu o dosaženém pokroku a nabídnout možnosti dalšího zvyšování kvality.

Na centrální úrovni bude systém schopen vyhodnocovat získané informace a na jejich základě reálně plánovat další podpůrné aktivity. Nedílnou funkcionalitou systému bude zásobník dobrých praxí pro potřeby prezentace i inspirace. Systém bude schopen integrovat existující lidské, odborné i materiální zdroje a využívat je k řešení stanovených priorit.

5. 9 Stručné shrnutí

V kapitole 5 jsou popsány jednotlivé nástroje pro zvýšení efektivity veřejné správy. Teprve realizace všech výše uvedených kroků může přinést skutečně zefektivnění veřejné správy a zajistit srovnatelné podmínky pro naplnění zákonných práv a povinností občanů bez rozdílu v jakém místě žijí a na jakém úřadě svoje požadavky řeší.

Současně je potřeba upozornit na skutečnost, že realizací všech výše uvedených strategických kroků práce při zajištění efektivní, funkční a moderní veřejné správy nekončí. Jedná se o kontinuální činnost, která se při každé změně právního rámce promítne do potřeby opětovné aktualizace a optimalizace. Velmi zásadní je dostat všechna tato opatření jako součást našeho každodenního profesního i osobního života a zafixovat je jako běžnou a rutinní aktivitu. Také je důležité zvýšit význam eLegislativy, eSbírky, Hodnocení dopadů regulace (RIA), Hodnocení dopadů korupčních rizik (CIA) a procesního modelování již před vznikem právní regulace a omezovat tak trvale příjem zbytečné a nepotřebné právní regulace.

Zavedení eLegislativy, eSbírky je předmětem navrhovaných zákonných regulací a lhůta je tedy závislá především na postoji, který k daným návrhům zaujme zákonodárny orgán. Limitem je také finanční zajištění příslušných činností.

Hodnocení dopadů regulace (RIA) se již uskutečňuje a změny, které jsou v něm prováděny, mají směřovat zejména ke zvýšení efektivity tohoto procesu a mají průběžný charakter. Důsledné zavedení a zvýšení efektivity procesu RIA je potřeba pokládat za prvořadou prioritu, neboť jde o optimalizaci již existujícího procesu se závažnými důsledky na kvalitu legislativy. Hodnocení dopadů korupčních rizik (CIA) se teprve navrhuje, je nejprve třeba upřesnit jeho metodiku a poté uvažovat s nejméně jednoletou až dvouletou lhůtou na stabilizaci přijatých postupů.

6. Závěr

Zásadním problémem ústřední státní správy je neexistence jasného rozsahu vykonávaných agend (resp. činností) jednotlivými ústředními správními úřady spolu s nezajištěním vzájemné koordinace a kooperace při řešení zásadních systémových a strategických opatření s dopady do jednotlivých oblastí veřejného života. V souladu s čl. 2 odst.3 a čl. 79 odst.1 a odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a §20 a §22 zákona č. 2/1969 Sb. (kompetenční zákon) by ministerstva a ostatní ústřední správní úřady měly vykonávat činnosti koncepčního a strategického charakteru a tvorbu legislativy řešící aktuální otázky v okruhu své působnosti. V řadě případů (tato skutečnost je potvrzena nedávno probíhajícím procesem ohlášení agend podle § 51 až § 56 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech) orgány ústřední státní správy přesně nevědí, které agendy jsou v rámci jejich úřadu vykonávány a zda mají zákonné oprávnění k jejich výkonu. Zhruba 20% činností vykonává ústřední státní správa agendy bez zákonného zmocnění (byť v souladu s platnou právní úpravou na základě usnesení či nařízení vlády) a na základě takových činností vyžaduje plnění úkolů i např. směrem k územním samosprávným celkům (aktualizace dat v rejstřících, zpracovávání dotazníkových šetření, apod.), ale i po občanech či institucích mimo veřejnou správu. U některých agend již neexistuje ani relevantní celospolečenská potřeba či aktuální objednávka.

Další neopominutelný problém představuje nárůst byrokratické zátěže uvnitř veřejné správy a zároveň výrazný nárůst vlivu agend obslužného charakteru v řadě případů na úkor odborných činností koncepčního, strategického, metodického a legislativního charakteru, tedy na vrub těch činností, které má ústřední státní správa primárně zabezpečovat. V posledních letech došlo k výraznému nárůstu činností (bez konkrétního zákonného zmocnění), jejichž cílem je získávání dat pro výkaznictví, zejména statistického, ekonomického a účetního charakteru. Potřeba získání dat není koordinována, data jsou pořizována multiplicitně a nejsou sdíleně využívána a aktualizována. Tímto způsobem vzniká velká byrokratická zátěž, včetně nárůstu potřeby finančních prostředků na její zajištění. V mnoha případech je potřeba získávání dat argumentována potřebou orgánů EU, což se však v řadě případů ukazuje jako neopodstatněné.

Výše uvedený stav se negativně promítá do činnosti veřejné správy (zejména na úrovni ústřední státní správy) ve vazbě na celospolečenskou potřebu snížit výdaje na veřejnou správu. Vzhledem k tomu, že vedoucí ústředních správních úřadů nemají přesnou mapu působnosti vlastního ústředního správního úřadu a jsou odkázáni na nepřesné odhady skutečného stavu, jsou přinuceni k případné optimalizaci přistupovat prostřednictvím plošně aplikovaných opatření (viz procentuální plošné snížení počtu zaměstnanců) bez vazby na optimalizaci konkrétní agendy a v rámci ní vykonávaných činností. Tento přístup vede v řadě případů k omezení potřebné činnosti při zachování byť také omezené, ale jinak nepotřebné jiné činnosti. Při použití vhodných moderních metod řízení by mělo dojít k optimalizaci zbytných či méně potřebných agend, které nejsou primární úlohou ústřední státní správy. V případě, že by ani takto nedošlo k potřebnému snížení veřejných výdajů je dále možné optimalizaci provést prostřednictvím změny podmínek vykonávané veřejné služby (elektronizace dané agendy). V krajním případě lze přistoupit i ke snížení úrovně standardu vykonávané veřejné služby formou prodloužení správní lhůty, prodloužení vzdálenosti občana k veřejné službě či rozsahu poskytované služby atd.). Je ovšem třeba vidět, že v takovém případě existuje vysoké riziko snížení funkčnosti veřejné správy, pokud by nebyl výběr agend proveden tak, aby snížením standardu byly postiženy pouze správní služby, jejichž potřeba klesá.

Materiál se také snaží upozornit na stále přetrvávající rezistenci ústřední státní správy vůči modernímu pojetí veřejné správy jako veřejné služby, jejíž výstupy i procesní postupy jsou měřitelné i hodnotitelné z pohledu účelu, efektivnosti a kvality. Často uváděné argumenty o nemožnosti nahlížet na činnost veřejné správy stejně jako na privátní sféru z důvodů jiného cíle jsou dnes již částečně překonané. Veřejná správa má samozřejmě zcela odlišný cíl své činnosti (oproti privátní sféře, kde cílem je zisk), ale i ten je při zavedení moderních metod řízení měřitelný. Bohužel v řadě případů se i někteří odborníci kloní ke konzervativnímu pojetí, že klientský přístup není pro ústřední

státní správu správný a vhodný. Je prokazatelné, že na úrovni územních samosprávných celků došlo k výraznému zvýšení implementace moderních metod řízení oproti ústřední státní správě. Nejedná se jen o implementaci moderních metod hodnocení kvality (benchmarking, EFQM, ISO či CAF), ale zejména o implementaci vhodných software nástrojů, které výrazným způsobem napomáhají zkvalitnění a zefektivnění procesů ve veřejné správě, ale také eliminují subjektivismus při jakémkoliv hodnocení. Nedostatkem je i zmiňované nesdílení již jednou pořízených dat, pomalá elektronizace agend vykonávaných na úrovni ústřední státní správy a rezistence proti standardizaci procesů. Je ovšem zřejmé, že v části činnosti veřejné správy i nadále převažuje mocenský prvek a nelze je zcela podřítit kritériu pro klientské pojetí.

V oblasti financování veřejné správy je poměrně velký prostor věnován financování přenesené působnosti, neboť současný model financování výkonu přenesené působnosti postrádá zpětnou vazbu, kdy stát neví, jaké jsou přesné náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti a zda jsou poskytované finanční prostředky vynaloženy územními samosprávami efektivně. V případě převodu agend z územních samospráv na stát a naopak je současný model nepružný. Výše, o jakou má být část má být příspěvek upraven, se dnes pouze odhaduje. Ministerstvo vnitra navrhuje financovat státní správu v přenesené působnosti prostřednictvím standardů. K zavedení tohoto systému financování je zapotřebí ke všem agendám, které obce vykonávají v přenesené působnosti nastavit optimální procesní postupy (standards). Zavedení standardů by mělo vést k jednotnému výkonu přenesené působnosti obcemi.

S ohledem na výše uvedené považujeme za zásadní systémovou pozitivní změnu implementaci základních registrů (zejména registru práv a povinností, který bude nově veřejně poskytovat mapu veřejné správy – rozsah agend vykonávaných jednotlivými orgány veřejné správy na základě zákonného zmocnění a také zavedením procesního modelování jako objektivního nástroje pro optimalizaci procesu probíhajících ve veřejné správě). Po implementaci základních registrů, zaregistrování jednotlivých agend, až do úrovně konkrétních rolí úředníka, procesního namodelování agend, včetně finančního vyjádření nákladu na agendu a následného postupného zavedení standardů výkonu konkrétní agendy, budeme mít k dispozici validní nástroje ke zpracování transparentního a přesného vyčíslení dopadů každé připravované systémové i dílčí změny, včetně vyčíslení finanční dopadů navrhované nové právní regulace na náklady veřejné správy. Vláda tak bude moci na základě relevantních a nezpochybnitelných dat mnohem lépe rozhodovat o jednotlivých krocích či opatřeních jak legislativního, tak nelegislativního charakteru.

Návrhy změn v oblasti územní veřejné správy vychází z koncepce územněsprávní struktury založené v předcházející reformě územní veřejné správy a důsledně sleduje osu 1 – 14 – 205 – 6 246 (tedy stát – kraje – obce s rozšířenou působností – obce). Z tohoto pohledu je především nutné zrušit zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, resp. okresy a kraje z r. 1960 jako obecné obvody pro výkon státní správy. Pokud bude nezbytné tyto obvody dočasně zachovat, musí mít povahu specializovaných správních obvodů. V této souvislosti se navrhuje přijetí nového zákona o administrativním členění státu, který by obsahoval územně správní jednotky kraj - správní obvod obce s rozšířenou působností - obec. Cílem navrhované úpravy by bylo komplexně a definitivně reagovat na změny, které se uskutečnily v organizaci veřejné správy v průběhu reformy územní veřejné správy a současně výkon veřejné správy v území zjednodušit a zpřehlednit. Územně správní jednotky obsažené v zákoně by byly bez výjimek skladebné.

V souvislosti s přijetím nového zákona o administrativním členění státu by bylo v první fázi umožněno zachování územní působnosti orgánů státu na úrovni okresů v tom smyslu, že by si dotčené orgány státu vymezily nově pouze svoji územní působnost výčtem správních obvodů obcí s rozšířenou působností, tzn., jejich počet by zůstal nezměněn. Ve druhé fázi by však mělo dojít k odstranění orgánů státu na okresní úrovni, tzn., požadovalo by se jejich přizpůsobení se také ve smyslu změn jejich počtu. Naplnil by se pak tedy důsledně záměr přizpůsobit stav území reformě veřejné správy,

i když přináší podstatně větší zásah do faktické organizační struktury orgánů státu. Změny ve faktické organizační struktuře by byly spojeny i s určitými finančními požadavky, které je potřebné kvantifikovat. Totéž se vztahuje k materiálně-technickému zajištění činnosti příslušných orgánů. V každém případě by mělo být stanoveno, že nadále nemohou vznikat nové správní struktury členěné podle dosavadních okresů a krajů.

Na poli územní veřejné správy je dále potřeba provést analýzu činností vykonávaných obcemi jednotlivých úrovní s cílem soustředit výkon státní správy na úrovni obcí s rozšířenou působností a na základních obcích ponechat přenesenou působnost pouze v nezbytném rozsahu (tzn. obrana státu, krizové řízení, ochrana před povodněmi, otázka voleb, informační povinnosti spojené s výkonem přenesené působnosti atd.), tak aby obce I nebyly zbytečně zatěžovány výkonem přenesené působnosti na úkor samostatné působnosti.

Změny v územní veřejné správě by měly v každém případě vést ke zjednodušení správní struktury. Z tohoto hlediska návrhy směřují i redukcí počtu druhů obcí a naopak ke zvýšení role obcí s rozšířenou působností jako základního stupně, na kterém je vykonávána státní správa. V této souvislosti se předpokládá i stanovení metodické role obce s rozšířenou působností ve vztahu k ostatním obcím. Dalším reflektovaným problémem je rozsah přenesené působnosti, který zdaleka nemusí vyplývat z vlastností spojeného modelu výkonu veřejné správy. V tomto smyslu je třeba provádět další analýzy, které by dovolily snížit rozsah přenesené působnosti a více diferencovat samostatnou působnost.

Předkládaný materiál obsahuje značný rozsah předpokládaných zásahů do činnosti veřejné správy a představuje základní rámec cílového stavu organizace veřejné správy. Předkladatel si je vědom nezbytnosti podrobné analýzy finančních dopadů jednotlivých návrhů, ze kterých vyplynou reálné možnosti navrhovaných opatření. V řadě případů nebude z finančních důvodů možná jejich realizace v krátkém čase. V tomto směru bude nezbytné stanovit priority jednotlivých kroků a konečnému požadovanému stavu se přibližovat postupně. Nicméně je potřeba se pohybovat v jednoznačně vymezeném poli, odpoutat se od nesystémových zásahů, které se staly jedním z impulsů pro zpracování této analýzy.