

MASARYKOVA UNIVERZITA
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA
Studijní obor: Veřejná ekonomika



ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Seminární práce

Autor: Vendula Chovancová
Brno, prosinec 2009

OBSAH

| | |
|---|----|
| ÚVOD | 3 |
| 1 CHARAKTERISTIKA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY | 4 |
| 1.1 OBCE..... | 4 |
| 1.2 KRAJE..... | 5 |
| 1.3 EVROPSKÉ SOUVISLOSTI..... | 6 |
| 2 PŘÍJMY OBCÍ A KRAJŮ | 7 |
| 3 KONTROLA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY | 10 |
| 4 EFEKTIVNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY | 11 |
| 5 VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY..... | 12 |
| 6 AKTUÁLNÍ PROBLÉMY A REŠERŠE Z TISKU..... | 14 |
| 7 SROVNÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY ČR A NĚMECKA | 15 |
| ZÁVĚR..... | 17 |
| LITERATURA..... | 18 |
| PŘÍLOHA..... | 19 |

ÚVOD

Veřejná správa bývá obvykle členěna na státní správu a samosprávu, která se dále dělí na samosprávu zájmovou (např. komory, svazy) a samosprávu územní. V České republice existují dva prvky územní samosprávy, označované Ústavou ČR jako základní územní samosprávné celky – obce, a vyšší územní samosprávné celky, kterými jsou kraje. Podle kritéria potřeb řadíme územní samosprávu (jako součást správy veřejné) spolu s justicí, policií a armádou do odvětví společenských potřeb, do odvětví, které uspokojuje lidskou potřebu organizovaného uspořádání společnosti.¹

Cílem této seminární práce je popsat systém územní samosprávy tak, jak funguje v České republice, jeho financování, efektivnost, kontrolu a historický vývoj, provést srovnání se samosprávou v jiném státě a vystihnout některé současné problémy tohoto odvětví.

¹ REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*, str. 19

1 CHARAKTERISTIKA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

1.1 OBCE

Obec je zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), definována jako základní územní samosprávné společenství občanů, které má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit veřejný zájem. Podle Z. Koudelky² mezi charakteristické znaky obcí patří:

- vlastní území (územní základ)
- obyvatelstvo obce (personální základ)
- soustava orgánů, jimiž jedná a uskutečňuje svou vůli
- vystupování v právních vztazích svým jménem a vydávání právních předpisů (právní subjektivita, právní základ)
- vlastní majetek a hospodaření (ekonomický základ).

Základní samosprávné celky můžeme členit ze dvou hledisek. Zákon o obcích rozeznává **obce, města a městyse**. Na návrh obce o jejím zařazení mezi města nebo městyse rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády, přičemž města navíc musejí mít alespoň 3000 obyvatel. Podle **rozsahu přenesené působnosti** pak rozeznáváme obce typu I, obce typu II – s pověřeným obecním úřadem, a obce typu III – s rozšířenou působností. Zvláštní přenesenou působnost přisuzuje zákon Brnu a statutárním městům (která ve svém statutu upravují své členění na městské obvody nebo městské části) a dále bývají vyčleňovány zvlášť také obce s matričním nebo stavebním úřadem. V žádném členění nefiguruje hlavní město Praha, protože toho se týká samostatný zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a vystupuje také jako kraj.

Obce i kraje zabezpečují současně jak výkon samosprávy, tak státní správy, jde tedy o tzv. model smíšený, kdy se rozlišují dva druhy působností – samostatná a přenesená. Do samostatné působnosti řadíme činnosti, které se týkají hospodaření obce s majetkem, program rozvoje území obce, rozpočtu obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, obecní policie, spolupráce s jinými obcemi, základních škol a předškolních zařízení, místních poplatků a tak dále. V přenesené působnosti pak jde například o vydávání nařízení obce, matriky a evidenci obyvatel, správu komunikací.³

Zákon uvádí mezi orgány obce **zastupitelstvo, radu, starostu, obecní úřad a zvláštní orgány obce**. „Zastupitelstvo je jediným z orgánů obce, který je ústavně zakotven a který má přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů. V oblasti samosprávy může být vnímáno jako hlavní orgán.“⁴ Zatímco zastupitelstvo nalezneme ve všech obcích, činnost dalšího orgánu, rady, může v obcích v určitých případech vykonávat starosta a zastupitelstvo.

² KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, str. 94

³ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, str. 124 a dále

⁴ ŠPAČEK, David. *Veřejná správa – studijní podklady k přednášce č. 6*, str. 8

Obecní úřad je „*orgánem zajišťujícím výkon rozhodnutí orgánu jiných*“⁵ a tvoří ho starosta, místostarosta, tajemník (pokud je funkce zřízena) a zaměstnanci obce (pokud nějací jsou). Zmíněný tajemník zajišťuje výkon přenesené působnosti a tato funkce je povinně zřizována v obcích s rozšířenou působností a pověřeným obecním úřadem. Zvláštní orgán obce může zřídit starosta pro výkon přenesené působnosti, zřízena může být také obecní policie, výbory zastupitelstev a komise rad.

1.2 KRAJE

Podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), je kraj územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu, a také veřejnoprávní korporací s vlastním rozpočtem a majetkem, má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Jako střední článek veřejné správy mají kraje několik funkcí:

- *integrační a koordinační ve vztahu k ostatním institucím na daném území*
- *dozorovou a poradní vůči obcím*
- *přerozdělování veřejných prostředků v rámci svého území*
- *reprezentace a zprostředkování vůči ústřední státní správě*⁶

a jejich charakteristické znaky jsou tytéž, jako znaky obcí.

Dnešních čtrnáct krajů bylo vytvořeno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tento stručný předpis o pouhých pěti článcích vymezuje především území krajů pomocí okresů a stanoví nutné změny ústavy. Rozlišuje těchto 14 krajů: Středočeský, jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihomoravský, Olomoucký, Zlínský, Moravskoslezský, kraj Vysočina a hlavní město Praha.

Stále však platí i **zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu**, který pracuje s pojmy kraj, okres, obec a republiku dělí na krajů sedm – Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihomoravský a Severomoravský a Prahu.

Kraje vykonávají taktéž oba druhy působnosti. Mezi nejdůležitější činnosti patřící do samostatné působnosti patří zákonodárná iniciativa zastupitelstva vůči Poslanecké sněmovně, možnost předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů kvůli nezákonnosti, program rozvoje kraje, doprava, územní plánování, hospodaření nebo vydávání obecně závazných vyhlášek.

Mezi orgány kraje patří **zastupitelstvo**, které je nejvyšším orgánem kraje v samostatné působnosti a počet jeho členů je stanoven podle počtu obyvatel kraje. Volby do zastupitelstva se konají tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení. **Rada** kraje je výkonným orgánem v samostatné působnosti, činnost vykonává na základě zákona také v působnosti

⁵ ŠPAČEK, David. *Veřejná správa – studijní podklady k přednášce č. 6*, str. 9

⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, str. 250

přenesené. Je tvořena hejtmánem, náměstkem hejtmána a dalšími členy. **Hejtmán** zastupuje kraj navenek a plní funkci statutárního orgánu. Pro výkon přenesené působnosti může zřizovat zvláštní orgány.

Krajský úřad pak tvoří ředitel a zaměstnanci kraje, člení se na odbory a oddělení a plní úkoly jemu přidělené. Zastupitelstvo kraje může zřizovat jako své orgány výbory, rada kraje komise. Zřizován je vždy výbor finanční, kontrolní, výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost a výbor pro národnostní menšiny v krajích s více než 5% občanů jiné národnosti než české.⁷

1.3 EVROPSKÉ SOUVISLOSTI

V souvislosti s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti a podporu regionálního rozvoje, („*pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti*“⁸) musely v České republice vzniknout další územní celky velikostně podobné krajům, jelikož kraje samotné tak, jak byly stanoveny v roce 1997, nedosáhly na kritéria určena Evropskou unií (1 mil. obyvatel). Jedná se o regiony soudržnosti, kterých se týká zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Česká republika se tedy podle používaného členění dělí na územní statistické jednotky:

- NUTS 1 – Česká republika
- NUTS 2 – Regiony soudržnosti
- NUTS 3 – čtrnáct krajů (VÚSC)
- NUTS 4 – okresy
- NUTS 5 – obce.

Regiony soudržnosti byly vytvořeny spojením krajů podle následující mapy.

⁷HRAZDÍROVÁ, Brigita. *Krajské zřízení*, str. 54

⁸ zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, článek 15

Oblasti (NUTS 2) a kraje (NUTS 3) České republiky



Obrázek č. 1

Zdroj: ČSÚ

Snahu o evropské sjednocování základních principů místní samosprávy vyjadřuje EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY. Ta byla přijata v roce 1985 ve Štrasburku a pro Českou republiku vstoupila v platnost v roce 1999. „Jedná se o rámcovou mezinárodní smlouvu, ke které za podmínek v ní stanovených, mohou přistupovat jednotlivé státy Rady Evropy. Charta zdůrazňuje dvě základní výchozí teze: místní společenství jsou jedním z hlavních základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy.“⁹ Charta tedy podává charakteristiku demokratické decentralizované veřejné správy, které je vlastní princip subsidiarity.

Pro samosprávu na regionální úrovni existuje podobný dokument – EVROPSKÁ CHARTA REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY. Jde však pouze o doporučení, které bylo vypracováno v roce 1997, protože v této oblasti je definování standardů obtížnější. V roce 2008, tedy po více než deseti letech, byl přijat pracovní návrh charty a předán k posouzení dalším orgánům Rady Evropy.

2 PŘÍJMY OBCÍ A KRAJŮ

⁹ JANŠOVÁ, Marie. *Evropská charta místní samosprávy* [online]. 2001, 16.9.2001 [cit. 2009-10-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>

Příjmy obcí a krajů uvádí výčtem zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Mezi příjmy územních samosprávných celků patří podle tohoto právního předpisu **výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona**. Tím je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní, který rozděluje výnos z nich mezi státní rozpočet, kraje a obce. Jsou vymezeny *“druhy daní, jejichž výnos plyne celý do rozpočtů krajů, jde tedy o svěřené (výlučné) daně a vedle toho mají kraje vyčleněn podíl na celostátně vybíraných daních, kdy mluvíme o tzv. sdílených daních.”*¹⁰ (Platí i pro obce.)

Podle aktuálně platného znění zákona o rozpočtovém určení daní se rozděluje krajům 8,92 % a obcím 21,4 % z celostátního hrubého výnosu sdílených daní, kterými je DPH, daň z příjmu fyzických osob a daň z příjmu právnických osob. Mezi svěřené daně patří např. daň z nemovitosti.

Obce a kraje mohou k úhradě svých potřeb podle zákona použít také **příjmy návratné**, kam patří všechny druhy úvěrů a půjček. Pokud vznikne časový nesoulad mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k jejich úhradě mohou obce i kraje použít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu a z rozpočtu kraje (obec i z rozpočtu jiné obce), která je bezúročná.

Další příjmy ÚSC nazývá zákon **příjmy z vlastní správní činnosti** a chápou se jimi zejména správní poplatky (v členěních často uváděné pod příjmy daňovými) a vybírané pokuty. Obcím a krajům náleží např. 50% ze správního poplatku za vydané povolení k provozování výherních hracích přístrojů.

Často se mezi dělením příjmů ÚSC objevují jako jeden z možných typů příjmy nedaňové, kam lze z položek vyjmenovaných zákonem o rozpočtových pravidlech zařadit **příjmy z výsledků vlastní činnosti** (např. za poskytované služby nebo prodej zboží), **příjmy z majetku a majetkových práv** nebo **příjmy z hospodářské činnosti organizace**, pokud jsou příjmem rozpočtu kraje či obce, který organizaci zřídil nebo založil.

Důležitým příjmem obcí a krajů jsou také **dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů**. O těch blíže pojednávají například metodiky financování krajů a obcí (a hl. města Prahy) pro rok 2009, které publikuje Ministerstvo financí ČR¹¹. Kapitolou s největším objemem dotací pro kraje je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – pro rok 2009 79 522 392 tis. Kč. Přenesená působnost, kterou obce vykonávají, je financována pomocí příspěvku na výkon státní správy, který se taktéž řadí mezi dotace. Jeho výše byla pro letošní rok průměrně

¹⁰ URBÁNKOVÁ, Hana. *Analýza rozpočtu kraje*, str. 23

¹¹ *Metodika financování krajů pro rok 2009*. Zprávy ministerstva financí ČR [online]. 2009, roč. 2009, č. 1 [cit. 2009-10-22]. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/dokumenty/z_mf/rok_09/1_09/text1_09.htm>

navýšena o 2,3%¹² a stanoví se jako součet částek vypočtených podle níže uvedených vzorců, kde:

- A, B, C jsou hodnoty koeficientů podle tabulky
- SO je velikost správního obvodu vyjádřeného počtem obyvatel
- SC je velikost správního centra.

Vzorec 1:

$$P_1 = \frac{B}{A + \sqrt{SO}} \times SO$$

Vzorec 2:

$$P_2 = C \times \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \times SO$$

Hodnoty koeficientů pro rok 2009 pak činí:

| Rozsah působnosti | A | B | C |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Obce | 51,61623651 | 1273345,195 | 0 |
| Obce s působností matričního úřadu | 188,1550315 | 7477287,323 | 5139,847748 |
| Obce s působností stavebního úřadu | 52,36425042 | 5839070,924 | 9503,536255 |
| Obce s pověřeným obecním úřadem | 62,83943530 | 10673207,72 | 12115,63996 |
| Obce s rozšířenou působností | 3,256188813 | 4866317,543 | 29827,05584 |

Tab.č.1

Zdroj: MFČR, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/475_2008_SR_P8_pdf.pdf

Pro některé obce s rozšířenou působností, mající buď zvláštní postavení (7 obcí, mezi nimi Brno) anebo nárok na mimořádný příspěvek (2 obce), se výše příspěvku dále navyšuje o částku stanovenou MFČR. Pro hlavní město Prahu se tento výpočet nepoužívá, částka je stanovena odlišně podle počtu funkčních míst a podle pevné sazby příspěvku na každých sto tisíc obyvatel bydlících na území Prahy.¹³ Kraje tento příspěvek přijímají také, pro rok 2009 je stanoven ve výši 1 178 928 tis. Kč.

Dalšími příjmy krajů a obcí jsou podle zákona také:

- přijaté peněžité dary a příspěvky
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje či obce
- obec i kraj může použít prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem kraje nebo obce.

¹² *Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy.* [online]. 2008. [cit. 2009-11-22]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/475_2008_SR_P8_pdf.pdf>

¹³ *Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy.* [online]. 2008. [cit. 2009-11-22]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/475_2008_SR_P8_pdf.pdf>, str. 2,3

Mezi příjmy, které náleží z územně samosprávných celků pouze obcím, patří **výnosy z místních poplatků** (například poplatků za psy nebo za užívání veřejného prostranství) a **dotace od krajů**.

3 KONTROLA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

„Dozor nad obcemi vychází z principu, že stát může samosprávu kontrolovat je z ohledu na zákonnost a ústavnost jejich aktů. Jinou správnost lze sledovat jen při kontrole výkonu přenesené státní správy.“¹⁴

Pro orgány obcí a krajů zásada zákonnosti znamená, že se musí bezvýhradně řídit zákony a podzákonnými právními předpisy a nesmí činit nic, co není zákonem výslovně povoleno. Pod záruky zákonnosti je možno přiřadit podle V. Šemory¹⁵ mimo jiné činnost Nejvyššího kontrolního úřadu, odpovědnost za porušení právních povinností, přímé donucení ke splnění právní povinnosti, petice a stížnosti, ochranu před nečinností orgánů veřejné správy a také prostředky nápravy nezákonných právních předpisů a vadných individuálních správních aktů.

Nad samosprávnou činností obcí vykonává dozor i kontrolu¹⁶ Ministerstvo vnitra ČR, kterému zákon o obcích stanoví např. pravomoc obrátit se v příslušných věcech na Ústavní soud, pokud obec neuposlechla jeho pokynů. Nad přenesenou působností dozor vykonává příslušný krajský úřad. V případě krajů se vychází ze stejných principů, dozor vykonávají příslušná ministerstva a ústřední správní úřady.

Neméně důležitá je **kontrola hospodaření obcí a krajů**, ke které se váže několik právních předpisů, např. zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, nebo zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a je územním samosprávným celkům uložena zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Kontrolu v této oblasti vykonává Ministerstvo financí.

Jistou formu kontroly nad orgány územní samosprávy vykonávají také samotní občané. Zde je důležitý **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, který orgány územní samosprávy uvádí ve výčtu subjektů, které mají povinnost poskytovat zákonem stanovené informace. Ve stejném roce byl přijat také **zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv**. Ten má působit *„k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.“¹⁷*

¹⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, str. 228

¹⁵ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*, str.

¹⁶ Kontrola je realizovaná ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, dozor je specifickou formou kontroly vůči subjektům, které nejsou hierarchicky podřízeny.

¹⁷ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

4 EFEKTIVNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

Definování a zkoumání efektivity veřejné správy je relativně novou záležitostí. V nejširším pojetí se za efektivní veřejnou správu považuje ta, která splňuje kritéria nenákladnosti, optimálního fungování, spokojenosti občanů a úspěšnosti ekonomického vývoje.¹⁸ Kritéria, pomocí kterých se efektivnost a kvalita veřejné správy hodnotí, jsou však velmi špatně měřitelná.

Způsob nahlížení na efektivnost a kvalitu ve veřejné správě prošel třemi vývojovými fázemi, kdy na kvalitu bylo pohlíženo nejprve jako na respektování norem a procedur, posléze se chápání přesunulo k efektivnímu využívání peněžních prostředků a dnes je kvalita ztotožňována především se spokojeností občanů. K charakteristice toho, jak má efektivní správa a řízení vypadat, je někdy používáno tzv. *principu 3 E*, kterým se rozumí účinnost, účelnost a hospodárnost (effectiveness, efficiency, economy).¹⁹

Podle Miloslava Máši²⁰ patří mezi faktory efektivity veřejné správy způsob dělby práce, kvalita informačního systému a rychlost přenosu nezkrácených informací potřebných pro plnění úkolů, způsob propojení částí – adekvátnost organizační struktury a cyklus rozhodovacího procesu. Za tři hlavní rezervy, které snižují efektivnost veřejné správy, pak autor považuje nedostatečný stupeň zakotvení organizačních vztahů, které by zajišťovaly hladké plnění funkcí, nedostatečný stupeň disciplíny a kontroly a nadměrnou přeorganizovanost, která způsobuje přílišnou složitost vztahů.

V České republice je používáno několik nástrojů, které se efektivnosti týkají a jsou obcemi a kraji používány v praxi. Jedná se například o:

- Místní Agendu 21 - strategický a akční plán rozvoje obce či regionu zavádějící principy udržitelného rozvoje do praxe
- Benchmarking - metoda zlepšování se učením od druhých
- CAF – Common Assessment Framework: společný hodnotící rámec, který byl vyvinut v rámci EU
- Normy ISO
- Balanced Scorecard – metoda vyvážených ukazatelů používaných k měření výkonu organizace²¹.

Pro období 2007-2015 byla vládou ČR přijata strategie **Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby** - Strategie realizace Smart Administration, která pracuje s tzv. hexagonem veřejné správy. Dále funguje projekt eStát, jehož vizí je „*štíhlý efektivní stát poskytující*

¹⁸ REKTOŘÍK a kol. *Ekonomika řízení odvětví veřejného sektoru*, str. 62

¹⁹ NESHYBOVÁ, Jarmila. *Veřejný sektor ČR: Kvalita ve VS – studijní podklady k přednášce*, str. 2

²⁰ MÁŠA, Miloslav. *Efektivnost veřejné správy a správní věda*, str. 15

²¹ NESHYBOVÁ, Jarmila. *Veřejný sektor ČR: Kvalita ve VS – studijní podklady k přednášce*, str. 3-7

občanům jimi vyžadované služby rychle, správně, přívětivě. K tomu účelu používající moderní nástroje informatiky.“²²

5 VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

a) do roku 1918

První zmínka o územní samosprávě se v textech věnujících se historii veřejné správy objevuje v období středověku. Přestože se vyvíjela především samospráva měst, za jakousi formu samosprávy větších územních celků by se daly považovat tzv. **úděly** – ty vznikaly již od 10. století, kdy růst státního území neumožňoval knížeti jej celé kontrolovat, a docházelo k rozdělení země na menší územní celky. Ty měla na starost osoba na knížeti závislá, často například bratři nebo synové vládnoucího přemyslovského panovníka.²³

Od 13. století docházelo v našich zemích k formování měst. Vznikala města **královská**, **poddanská** (ta směla zakládat šlechta), později také města **privilegovaná** (nejvyspělejší královská města) a **věnná** (jejich zdroje byly určeny pro českou královnu). Samosprávný prvek v nich tvořily městské rady, které byly volené.²⁴

V 15. století v období husitství se samospráva rozvíjela především v rámci skupiny měst, která přestala být závislá na panovníkovi. Tato města spolupracovala mezi sebou a vznikl Pražský městský svaz a Táborský svaz (přes dvacet měst se značnou politickou a vojenskou vahou). Zvýšila se také váha krajů, které vznikaly již od 14. století a v jejich čele stál hejtman.

V období habsburské monarchie byla přijata nová právní úprava obcí. *Prozatímním obecním zřízením* z března 1849 byly zakotveny obce jako orgány územní samosprávy a kromě vlastní, přirozené působnosti jim byla přikázána i působnost přenesená. Objevila se zde zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. V rámci zemí (Čech, Moravy, Slezska) byly od roku 1850 zřizovány okresy v čele s okresním hejtmanem. Vedle okresních hejtmanství mělo existovat i samosprávné zastupitelstvo, samospráva se však uplatnila jen v Čechách, na Moravě a Slezsku existovaly pouze silniční okresy pro správu silnic.²⁵

Kraje byly na Moravě a ve Slezsku zřízeny roku 1527 především kvůli obraně. V Čechách vznikly kraje z bývalé hradské soustavy na počátku 15. století a měly nejrozvinutější samosprávu v podobě sněmíků a krajského hejtmana. Do roku 1860 byly kraje nadřazeny okresům a podřazeny zemským místodržitelstvím, po revoluci 1848 se počítali s rozšířením jejich samosprávy. Krajské zřízení byly zrušené roku 1860, zachovány byly kraje jen v soudní

²² EStat.cz - Efektivní stát [online]. [cit. 2009-12-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.estat.cz/index.php?p=153>>

²³ ŠPAČEK, David. *Veřejná správa – studijní podklady k přednášce č. 2*, str. 3

²⁴ ŠPAČEK, David. *Veřejná správa – studijní podklady k přednášce č. 2*, str. 8-9

²⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva* str. 66-69

soustavě. Země měly zákonodárnou pravomoc, nebyly však klasickou samosprávnou jednotkou.²⁶

b) 1918-1945

Po rozbití habsburského soustátí došlo ke zřízení zemských, okresních a místních národních výborů, na konci roku 1918 však byly rozpuštěny a dále fungovala samospráva na úrovni zemí, okresů a obcí. Postupně byla samospráva zemí omezována, vznikla zemská správa politická a okresní hejtmanství byla nazvána okresní správou politickou. V roce 1920 byl přijat (kvůli snaze o sjednocení veřejné správy) zákon o zřízení župních a okresních úřadů.

Župní zřízení se však na Moravě, ve Slezsku a Čechách nikdy nerealizovalo, uplatnilo se jen na Slovensku. Již o sedm let později byly župy zrušeny a obnoveny země: Česká, Moravskoslezská, Slovenska a Podkarpatská. Okresy dále fungovaly, byly v nich zřízeny nové orgány. V období protektorátu došlo k oslabení samosprávy a centralizaci státu, samosprávné orgány (zemská a okresní zastupitelstva) byly rozpouštěny.²⁷

c) 1945 – 1990

V roce 1945 se utvořily jako revoluční orgány místní, okresní a zemské národní výbory, které vykonávaly věci samosprávné i příslušnou státní správu a staly se prakticky jedinými místními orgány státní moci a správy. Ústava 9. Května stanovila, že národní výbory jsou místní, okresní a krajské. Nepočítala tedy se zeměmi. Krajský stupeň byl zaveden zákonem z roku 1948, kdy bylo území Československé republiky rozděleno na 19 krajů.²⁸

V roce 1960 byl přijat nový zákon o národních výborech a struktura veřejné správy z tohoto období zůstala v platnosti až do 90. let. Soustavu tvořily národní výbory krajské, okresní, městské (místní). Bylo upraveno územní členění státu, došlo ke snížení počtu krajů i okresů a v tomto období také vznikala „střediska perspektivního osídlení“ – střediskové obce.²⁹

d) po roce 1990

V roce 1990 byl opuštěn systém národních výborů, v obcích byly obnoveny tradiční samosprávné orgány. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, okresní se přetvořily na státní okresní úřady. Bylo prosazováno oddělení státní správy a samosprávy, k čemuž došlo pouze na Slovensku.

Významnou změnu v tomto období znamenala Koncepce reformy veřejné správy (1999), podle které měly nejdříve být zřízeny kraje, a poté, ke konci roku 2002 zrušeny okresy. Místo

²⁶ KOUDELKA Zdeněk. *Samospráva*, str. 70,71

²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, str. 72-75

²⁸ ŠPAČEK, David. *Veřejná správa – studijní podklady k přednášce č. 3*, str. 12-17

²⁹ ŠPAČEK, David. *Veřejná správa – studijní podklady k přednášce č. 3*, str. 17 a dále

76 okresů vznikly a jejich působnost převzaly obce s rozšířenou působností, které zahájily činnost od roku 2003. Území republiky se však na okresy členilo dále. Již od roku 1993 existují i kraje jako vyšší územní samosprávné celky.

6 AKTUÁLNÍ PROBLÉMY A REŠERŠE Z TISKU

Za jeden z problémů současné územní samosprávy považují existenci dvou typů krajů, protože stále platí jak rozdělení z roku 1960, tak nové z roku 1997. To bylo navíc stanoveno ne úplně vhodně, kraje nedosáhly na čerpání prostředků z Evropské unie, takže zákonem o tři o roky starším se republika rozdělila na další celky podobné krajům – regiony soudržnosti.

Další problémovou oblastí je postavení úředníků, které by výrazně zjednodušila jediná úprava pro všechny zaměstnance pracující ve veřejné správě, která už byla navržena. S lidskými zdroji pak souvisí z mého pohledu nejpodstatnější věc, a tou je přílišná byrokracie. Byrokracie je hlavním pojmem, který bývá ať již se státní správou nebo samosprávou spojován a podle mého názoru jsou občané málo informováni o nástrojích, které jsou používány k zefektivnění výkonu samosprávy.

V tisku se v současnosti často hovoří především o finančních záležitostech obcí v souvislosti s ekonomickou krizí. Jelikož podstatnou část příjmů obcí a krajů tvoří daňové výnosy, objevuje se snaha jejich snížení nějakým způsobem kompenzovat – ať už zvýšením příspěvku na výkon přenesené působnosti nebo pomocí daně z nemovitostí či vyššího procenta z DPH, tak jak se píše v následujícím článku.

Vyšší DPH přidá peníze většině obcí

29. září 2009 9:00

Více peněz dostanou. A více také státu odvedou. Tak dopadne zvýšení daně z přidané hodnoty na zchudlé obce a města. Většina z nich může počítat s vyššími příjmy. Zejména malé obce však může vyšší daň naopak obrát o další peníze.

Z DPH vybrané státem dostává každá obec podíl závisející na její velikosti. Z každé tisícikoruny odvedené na dani převede stát obcím 214 korun. Například v Suché Lozi na Uherskobrodsku její starosta předpokládá, že díky jednocentnímu zvýšení sazby přiteče do obecní pokladny příští rok asi dvě stě tisíc korun navíc, než kdyby zůstala sazba daně na letošní úrovni.

Jenže peníze zase utratí a ty, které investuje například do nových staveb nebo rekonstrukcí, zase zdaní – pochopitelně zvýšenou sazbou.

"Z těch dvou set tisíc takto vrátíme zpátky asi padesát tisíc korun," připustil starosta Suché Loze Petr Gazdík. Podle důvodové zprávy schváleného balíku zákonů by měly obce na vyšší dani celkem získat 5,4 miliardy korun z necelých osmnácti, které by stát mohl vybrat navíc.

"Vyděláme. Ale ne moc"

S podobným poměrem zisku a ztráty jako v Suché Lozi počítají i v mnohem větších městech. Pokud by se naplnily předpoklady ministerstva financí, například Brno by si z balíku 5,4 miliardy ukouslo necelých 200 milionů. Na kapitálových výdajích, tedy investicích, utratí asi 3,5 miliardy ročně, z nichž většinu zdaní.

"Z celého objemu investic se asi u devadesáti procent nedá odečíst DPH," uvedl Jiří Trnečka z rozpočtového odboru brněnského magistrátu. To znamená, že ze zisku na dani by město státu zpět odvedlo odhadem několik desítek milionů korun.

Další peníze je pak bude stát zdanění provozních výdajů, tedy těch určených na chod samosprávy, dotace nebo třeba platy zaměstnanců. "V provozních výdajích je balík služeb, u kterých se náklady také navýší," podotkl Trnečka.

"Nicméně celková bilance bude pozitivní, na vyšší dani vyděláme, i když nijak moc silně," odhadl. Za letošek město přitom počítá s propadem příjmů asi o 750 milionů z přibližně desetimiliardového rozpočtu.

Chudé obce mohou tratit na dotacích

Se ziskem, byť malým, nemohou počítat všude. Někteří starostové totiž upozorňují, že zvláště malé obce, které nyní čerpají velké dotace například z Evropské unie, mohou na vyšší dani z přidané hodnoty dokonce prodělat.

Pokud se totiž malá vesnička s rozpočtem v řádu jednotek milionů pustí do velké stavby, jako může být třeba rekonstrukce školy za desítky milionů, vyšší příjem do rozpočtu na vyšší dani za stavbu přeplatí.

To může nakonec ovlivnit celé čerpání dotace. Ta je totiž většinou podmíněna spoluúčastí obce. I když jde o malou část, kvůli ztenčeným příjmům na ni jednoduše někteří mít nebudou. "Já teď řeším otázku, jestli dotace ze strukturálních fondů vrátit, nebo kvůli spolufinancování Suchou Loz zadlužit," popsal Petr Gazdík.

Starostové už delší dobu po státu chtějí, aby se změnil zákon o rozpočtovém určení daní, který jim přisuzuje přesný podíl na daních vybraných státem. Janotův balíček, který jim kromě víc peněz na DPH přisoudil příjem z vyšší daně z nemovitostí, se jim příliš nelíbí.

"V současné situaci je nešťastné dávat obcím peníze za cenu vyššího zdanění jejich občanů. Lepší by bylo ulevit jim třeba zmenšením byrokracie," řekl předseda Svazu měst a obcí ČR Jaromír Jech.³⁰

7 SROVNÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY ČR A NĚMECKA

³⁰ SMETANA, Jiří. *Vyšší DPH přidá peníze většině obcí*. MF Dnes [online]. 2009, [cit. 2009-12-02]. Dostupný z WWW: <http://ekonomika.idnes.cz/vyssi-dph-prida-penize-vetsine-obci-d6b-ekonomika.asp?c=A090929_1264142_ekonomika_vem>

Celý systém veřejné správy Německa se odlišuje od systému České republiky především proto, že je Německo federativní republikou - skládá se z 16 spolkových zemí s vysokým stupněm autonomie (viz např. Fakta o Německu).

Celé Německo jakožto stát má tedy společného prezidenta, vládu a některá ministerstva. Jednotlivé spolkové země si pak vlastními zákony vymezují své členění a systém správy a samosprávy. Právo na samosprávu je stejně jako u nás v Ústavě ČR vymezeno v tzv. Základním zákoně SRN. Pro podrobnější srovnání samospráv jsem si zvolila jednu ze spolkových zemí – Bavorsko.

Bavorská ústava vymezuje základní uspořádání země, podle článků 9 až 11 se země člení na tři komunální úrovně, **vládní oblasti**³¹, **okresy a obce**. Místní samospráva vykonává jak tzv. vlastní úkoly, tak úkoly, které jsou orgánům přidělovány státem – to je srovnatelné s naším smíšeným modelem, samostatnou a přenesenou působností.

Vládních oblastí (krajů) je v Bavorsku sedm – jedná se o Horní a Dolní Bavorsko, Horní Falc, Horní, Střední a Dolní Franky a Švábsko³², působí zde tedy sedm oblastních vlád. Vládu konkrétní oblasti – Horního Falce, tvoří prezidium v čele s krajským prezidentem a pět úseků, které se dále člení na 29 odborů.³³

Vládní oblast Bavorska, Horní Falc, se skládá ze sedmi okresů, ve kterých najdeme přes 200 nejnižších forem územních celků - obcí. Obce mají podle P. Fialy a kol.³⁴ takzvané výsostné (ty na ně přenáší jednotlivé země) a samosprávné úkoly, které se však většinou prolínají. Kromě toho jsou obcím připisována také tzv. výsostná obecní práva – personální, finanční, organizační, právní a daňová výsost. Obcím dávají právo vytvářet orgány, vybírat daně, sestavovat rozpočet.³⁵ V celém Bavorsku je v obcích volena obecní rada, a to na šest let, na stejnou dobu také starosta.

Bavorsko se tedy podobně jako u nás člení z hlediska samosprávy na obce, okresy. Přirovnáme-li bavorské vládní oblasti k našim krajům, zůstane zde jedna úroveň správy navíc – spolkové země. V samosprávě jednotlivých spolkových zemí se pak teprve dají nalézt shodné rysy se samosprávou v ČR.

³¹ Místo vládních oblastí jsou někdy uváděny kraje, např. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*, str. 50

³² *Horní Falc - vládní okres* [online]. [cit. 2009-10-22]. Dostupný z WWW:

<http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/cz/horni_falc/vladni_okres/vladni_okres.php>

³³ *Vláda Horního Falce - krátký popis* [online]. [cit. 2009-12-02]. Dostupný z WWW:

<http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/cz/vlada/kratky_popis.htm>

³⁴ FIALA, Petr a kol. *Politický systém Spolkové republiky Německo*, str. 62

³⁵ FIALA, Petr a kol. *Politický systém Spolkové republiky Německo*. str. 62-63

ZÁVĚR

Současný systém územní samosprávy tak, jak v České republice funguje, považuji za vhodný a plnící své cíle. Samozřejmě je zde několik problémů, kterým musí toto odvětví čelit, nejsou však podle mého tak podstatné, aby výkonu efektivní správy veřejných věcí bránily. Je dostatečně uplatňován princip subsidiarity a současný systém smíšené veřejné správy považuji z hlediska občana za nejprospěšnější, protože občané pravděpodobně nemají zájem rozlišovat při jednání s úřady, o jakou působnost se v jejich věci jedná (např. ve srovnání s oddělenými úřady na Slovensku).

Zajímavá a rozvíjející se je především oblast efektivnosti a kvality ve veřejné správě a také financování obcí a krajů. Při všech změnách, které dosud proběhly a složitosti současné úpravy, by tato dvě témata svým rozsahem stačila na samostatnou práci.

LITERATURA

- 1) KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha 1 : Linde Praha, a.s., 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5
- 2) REKTOŘÍK, Jaroslav, et al. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha : Ekopress, 2007. 309 s. ISBN 978-80-86929-29-3
- 3) ŠPAČEK, David. *Veřejná správa - studijní podklady k přednášce*. Jaro 2008
- 4) HRAZDÍROVÁ, Brigita. *Krajské zřízení*. Vyd. 2. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2007. 81 s. ISBN 808-697-6106
- 5) FIALA, Petr a kol. *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Masarykova univerzita: Brno, 1994. ISBN 80-210-0907-1
- 6) NESHYBOVÁ, Jarmila. *Veřejný sektor ČR – studijní podklady k přednášce*. Podzim 2009.
- 7) MÁŠA, Miloslav. *Efektivnost veřejné správy a správní věda*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2001. 75 s.
- 8) ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007. 253 s. ISBN 9788072016402
- 9) *Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy*. [online]. 2008. [cit. 2009-11-22]. Dostupný z WWW:
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/475_2008_SR_P8_pdf.pdf>
- 10) JANSŠOVÁ, Marie. *Evropská charta místní samosprávy* [online]. 2001 , 16.9.2001 [cit. 2009-10-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>
- 11) URBÁNKOVÁ, Hana. *Analýza rozpočtu kraje*. [s.l.], 2007. 83 s. Masarykova univerzita. Vedoucí diplomové práce Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.
- 12) *Metodika financování krajů pro rok 2009*. Zprávy ministerstva financí ČR [online]. 2009, roč. 2009, č. 1 [cit. 2009-10-22]. Dostupný z WWW:
<http://denik.obce.cz/go/dokumenty/z_mf/rok_09/1_09/text1_09.htm>
- 13) *EStat.cz - Efektivní stát* [online]. [cit. 2009-12-02]. Dostupný z WWW:
<<http://www.estat.cz/index.php?p=153>>
- 14) *Horní Falc - vládní okres* [online]. [cit. 2009-10-22]. Dostupný z WWW:
<http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/cz/horni_falc/vladni_okres/vladni_okres.php>
- 15) *Vláda Horního Falce - krátký popis* [online]. [cit. 2009-12-02]. Dostupný z WWW:
<http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/cz/vlada/kratky_popis.htm>
- 16) SMETANA, Jiří. *Vyšší DPH přidá peníze většině obcí*. MF Dnes [online]. 2009, [cit. 2009-12-02]. Dostupný z WWW: <http://ekonomika.idnes.cz/vyssi-dph-prida-penize-vetsine-obci-d6b-/ekonomika.asp?c=A090929_1264142_ekonomika_vem>

PŘÍLOHA

Seznam právních předpisů:

- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv