

Návrh a možnosti zlepšení fungování veřejné správy v obcích s populační velikostí menší než 2000 obyvatel

Mgr. Alena Vašková

Diplomová práce
2015



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2014/2015

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Mgr. Alena Vašková**
Osobní číslo: **M120049**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Návrh a možnosti zlepšení fungování veřejné správy
v obcích s populační velikostí menší než 2000
obyvatel**

Zásady pro vypracování:

Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. Teoretická část

- Vymezte základní pojmy a teoretická východiska z oblasti veřejné správy.

II. Praktická část

- Charakterizujte a popište obce analyzovaného území v okrese Opava.
- Provedte evaluaci fungování veřejné správy v určených obcích.
- Na základě výsledků provedených analýz navrhněte opatření pro zlepšení fungování veřejné správy v obcích s populační velikostí menší než 2000 obyvatel.

Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- BALÍK, Stanislav. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009, 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.
DENHARDT, Robert B., Janet Vinzant DENHARDT a Maria Pilar ARISTIGUETA. Managing human behavior in public and nonprofit organizations. 3rd ed. Los Angeles: Sage, 2013, 525 p. ISBN 978-1-4129-9165-0.
PEČÁKOVÁ, Iva. Statistika v terénních průzkumech. 2. dopl. vyd. Praha: Professional Publishing, 2011, 236 s. ISBN 978-80-7431-039-3.
PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. Veřejný sektor – řízení a financování. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 485 s. ISBN 978-80-7357-936-4.
STARLING, Grover. Managing the public sector. 9th ed. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2011, 596 p. ISBN 978-1-4390-8145-7.

Vedoucí diplomové práce: Ing. Pavel Grebeníček
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: 16. února 2015
Termín odevzdání diplomové práce: 27. dubna 2015

Ve Zlíně dne 16. února 2015



prof. Dr. Ing. Drahomira Pavelková
děkanka



doc. RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
vedení listiny

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užit své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s přípuštění-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného příměrného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považuji se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 27. 04. 2015


.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Diplomová práce pojednává o fungování veřejné správy v obcích, ve kterých žije méně než 2000 obyvatel. Cílem práce bylo porovnat fungování veřejné správy v určených obcích a na základě analýz navrhnout možnosti zlepšení fungování veřejné správy. Teoretická část se zabývá vymezením základních pojmů a legislativních ustanovení souvisejících s fenoménem veřejné správy. Praktická část zjišťuje pomocí kvantitativního výzkumu a metody dotazníku problémy fungování veřejné správy v malých obcích, závěr této části je věnován projektu na vstupní vzdělávání nově zvolených starostů.

Klíčová slova:

Veřejná správa, samospráva, malé obce, obce s rozšířenou působností, působnost obcí, orgány obcí

ABSTRACT

The master thesis is analyzing functioning of the public administration in municipalities with less than 2000 inhabitants. The aim of the thesis was to compare functioning of the public administration in designated municipalities and according to performed analysis, propose various options for improvement. The theoretical part is focusing on defining of basic terms and legislative regulations related to the phenomenon of public administration. The practical part investigates problems in functioning of the public administration in small municipalities via quantitative research and a questionnaire survey. The end of this part is dedicated to a project about introductory education of newly elected mayors.

Keywords:

Public administration, self-governance, small municipalities, municipalities with extended authority, authority of municipalities, municipal bodies

Poděkování

Touto cestou bych chtěla poděkovat Ing. Pavlu Grebeníčkoví za podnětné připomínky, cenné rady a odborné vedení při zpracování této diplomové práce.

Děkuji svým nejbližším za trpělivost, pomoc a podporu během celého mého studia.

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD.....	9
CÍLE PRÁCE A POUŽITÉ METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE	11
1 METODOLOGIE A METODIKA VÝZKUMU	12
1.1 KVANTITATIVNÍ VÝZKUM.....	12
1.2 DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ.....	13
1.3 VÝBĚR VÝZKUMNÉHO VZORKU	13
I TEORETICKÁ ČÁST.....	15
2 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A TEORETICKÁ VÝCHODISKA	16
2.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA	16
2.2 STÁTNÍ SPRÁVA	17
2.2.1 Ústřední státní správa	17
2.3 SAMOSPRÁVA.....	18
2.3.1 Samospráva územní a zájmová	19
2.4 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY	20
3 OBCE A KRAJE	24
3.1 LEGISLATIVNÍ USTANOVENÍ	24
3.1.1 Zákon o obcích.....	24
3.1.2 Zákon o krajích	26
3.1.3 Zákon o úřednících.....	27
3.1.4 Odměny za výkon funkce členům zastupitelstev	28
3.1.5 Zákon o rozpočtových pravidlech.....	29
3.1.6 Účetnictví územních samosprávných celků	30
4 POSTAVENÍ A PŮSOBNOST OBCÍ.....	31
4.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST.....	31
4.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST	33
4.3 PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCE.....	34
4.4 ROZPOČET OBCÍ.....	35
4.5 ORGÁNY OBCÍ	36
4.5.1 Zastupitelstvo obce.....	36
4.5.2 Rada obce	37
4.5.3 Starosta.....	38
4.5.4 Obecní úřad	38
II PRAKTICKÁ ČÁST	39
5 FORMULACE VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU	40
5.1 CÍL VÝZKUMU	40
5.1.1 Vymezení malých obcí.....	40
6 CHARAKTERISTIKA ÚZEMÍ OKRESU OPAVA	41

6.1	OBCE OKRESU OPAVA	41
6.2	SPOLUPRÁCE MEZI OBCEMI.....	43
6.3	ANALÝZA FORMULACE VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU.....	44
7	ANALÝZA DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ.....	45
7.1	NÁVRH A MOŽNOSTI ZLEPŠENÍ FUNGOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	64
8	PROJEKTOVÁ ČÁST	67
8.1	REALIZACE PROJEKTU	67
8.2	NÁKLADY.....	68
8.3	FINANCOVÁNÍ	68
	ZÁVĚR	69
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	70
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	85
	SEZNAM OBRÁZKŮ.....	86
	SEZNAM TABULEK	87
	SEZNAM PŘÍLOH.....	88

ÚVOD

Veřejná správa je všeobecně chápána jako správa věcí veřejných, součástí veřejné správy je samospráva a státní správa, která je uskutečňována státem, a kterou vykonávají jak státní orgány, tak i orgány územních samosprávných celků, kterými jsou obce, kraje a hlavní město Praha. Do roku 1989 byla veškerá správa nedemokratická, centrálně řízená a byla zcela podřízena jediné politické straně, po pádu komunistické nadvlády a nastolení demokratického zřízení v naší vlasti bylo potřeba veřejnou správu reformovat a modernizovat. Reforma veřejné správy probíhá ve své podstatě až do dnešní doby, začala po roce 1989 zavedením nižších samosprávných celků a zrušením národních výborů, poté reorganizací způsobenou rozpadem federace, následovalo zřízení 14 krajů, vznik krajských samospráv zrušení – ukončení činností okresních úřadů a s tím spojený převod kompetencí na obce a na kraje, tzv. přenesená působnost. Systém organizace veřejné správy se postupně měnil i se vstupem ČR do Evropské unie. Postupem času dochází víceméně k modernizaci veřejné správy, k prosazování moderních informačních a komunikačních technologií, hlavním cílem veřejné správy je přiblížit správu co nejvíce občanům, prosazovat moderní manažerské metody a neustále zlepšovat fungování veřejné správy.

Téma „Návrh a možnosti zlepšení fungování veřejné správy v obcích s populační velikostí menší než 2000 obyvatel“ jsem si vybrala ze dvou důvodů, za prvé proto, že pracuji na obecním úřadě obce I. typu, na tzv. jedničkové obci jako úředník bez mála již šestnáct let a z vlastní praxe o fungování veřejné správy přece jen něco vím, a za druhé proto, že bych čtenářům této práce chtěla přiblížit problémy, se kterými se fungování veřejné správy v malé obce potýká. V literatuře se píše hlavně o finančních problémech, o nedostatečném financování a o nízkém rozpočtu obcí i krajů, je samozřejmé, že vždy vše souvisí s penězi, že na jedné straně jsou příjmy a výnosy, a na druhé straně výdaje a náklady a zpravidla je těch příjmů málo, ale obce se potýkají i s jinými problémy, které sice také souvisí s financemi, ale o kterých se tak často nemluví, resp. nepíše. Cílem této práce je tedy přiblížit čtenářům fungování veřejné správy v malých obcích, porovnat fungování veřejné správy v určených obcích a následně na základě výsledků provedených analýz navrhnout opatření pro zlepšení fungování veřejné správy.

Úvodní část se bude zabývat výběrem metodologie výzkumu, bude zde definován cíl výzkumu, volba výzkumné strategie a techniky sběru dat. Závěr kapitoly bude patřit výběru výzkumného vzorku.

Teoretická část této práce bude věnována vymezení základních pojmů souvisejících s fungováním veřejné správy, seznámí čtenáře se základními legislativními ustanoveními týkajícími se veřejné správy a samosprávy.

Praktická část bude věnována samotnému výzkumu, čtenáři budou seznámeni s formulací výzkumného problému a s charakteristikou výzkumného vzorku, kterým pro účely této práce budou obce okresu Opava. V poslední kapitole praktické části bude provedena analýza výsledků a návrhy opatření pro zlepšení fungování veřejné správy v obcích s populační velikostí menší než 2000 obyvatel. Závěrem pak bude projektová část, ve které bych chtěla jeden z návrhů na zlepšení fungování veřejné správy prezentovat širší veřejnosti. Cílem projektu je umožnit nově zvoleným starostům seznámit se základy fungování veřejné správy pomocí tzv. vstupního vzdělávání.

CÍLE PRÁCE A POUŽITÉ METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

V dnešní době stále častěji slyšíme hlavně z různých médií, jak je důležité reformovat, modernizovat a zefektivnit veřejnou správu, jak je důležité ji co nejvíce přiblížit občanovi, ale mám za to, že ani Ti, co tato hesla hlásají, ani Ti, co se snaží modernizovat veřejnou správu, neznají nebo jen velmi okrajově, jak taková správa funguje na malých obcích, s čím vším se potýkají nejen starostové a ostatní orgány obcí, ale ani, co všechno musí zastat, ovládat a zvládat úředník, pakliže je na úřadě sám. Cílem práce je v první řadě vysvětlit základní pojmy spojené s fungováním veřejné správy, rozdíly mezi veřejnou správou, státní správou a samosprávou, přiblížit základní zákony, kterými se samospráva řídí a její postavení a působnost. Ve druhé řadě si tato práce klade za cíl porovnat fungování veřejné správy v malých obcích, tedy v obcích s populační velikostí menší jak 2000 obyvatel a na základě výsledků provedených analýz navrhnout možná řešení ke zlepšení.

Protože pracuji v obci, která je součástí okresu Opava, budou zkoumání podrobeny obce okresu Opava tak, jak je uvedeno níže v kapitole „Výběr výzkumného vzorku“.

1 METODOLOGIE A METODIKA VÝZKUMU

Tato část práce seznámí čtenáře s výběrem výzkumné strategie, techniky sběru dat a výběrem výzkumného vzorku.

Metodologie je ve své podstatě teorií metod, které jsou zaměřeny k poznání skutečností a jejich změn. (Schneider, Koudelka, 1993, s. 8) Jedná se o systém pravidel a principů, které určují možné postupy k dosažení cíle, jde např. o metodu terénního průzkumu, statistickou metodu, sociometrickou metodu, nebo metody empirické, teoretické, metodu analýzy, metodu kvalitativního, nebo kvantitativního výzkumu a další. Metodika je souhrnem, systémem metod, které jsou používány v jednotlivých vědách a vědních oborech. (Schneider, Koudelka, 1993, s. 9) Zjednodušeně řečeno jde o výběr výzkumného souboru, určení výzkumného prostředí, výběr techniky sběru dat a proces zpracování dat. Technika výzkumu je dílčí operační nástroj, který cíleně realizuje záměr vymezený zvolenou metodou, mezi nejpoužívanější techniky sběru dat patří pozorování, rozhovor, dotazník, případová studie a další. Pro získání potřebných dat byla zvolena kvantitativní výzkumná metoda. Na základě kvantitativního výzkumu byly ke zpracování této práce použity následující techniky:

- Rešerše odborné literatury vztahující se k tématu práce
- Analýza materiálů souvisejících s praktickou částí diplomové práce
- Dotazníkové šetření provedené v obcích okresu Opava

1.1 Kvantitativní výzkum

Podle způsobu zkoumání je výzkum členěn na kvantitativní a kvalitativní, v této práci bude použit kvantitativní výzkum. Kvantitativní výzkum sbírá data, kterých je zapotřebí k testování hypotéz, logika tohoto výzkumu je deduktivní. *Deduktivní metoda vychází z teorie nebo z obecně formulovaného problému. Teoretický nebo praktický problém je přeložen do jazyka hypotéz. Hypotézy navrhují, jaké spojení mezi proměnnými bychom měli najít, je-li naše hypotéza pravdivá.* (Disman, 2002, s. 76) Výsledky kvantitativního výzkumu lze zobecnit na celou populaci, protože jde o sběr dat, který je zaměřen na velké množství respondentů. Pro zpracování výsledků se využívají matematicko-statistické postupy, výsledkem jsou tabulky, grafy a popis souvztažností z nich vyplývající. *Kvantitativní výzkum může nalézt řešení jen pro takové problémy, které je možno popsat v termínech vztahů mezi pozorovatelnými proměnnými.* (Disman, 2002, s. 77) Přednosti kvantitativního výzkumu podle Hendla (2005, s. 49) jsou *„testování a validizace teorií, zobecnění na populaci, relativně rychlý a přímočarý*

sběr dat, poskytnutí přesných a numerických dat, relativně rychlá analýza dat, výsledky, které jsou relativně nezávislé na výzkumníkovi. Nevýhodou pak je, že výzkumníkem použité kategorie a teorie nemusejí odpovídat lokálními zvláštnostem, že získaná znalost může být příliš abstraktní a obecná pro přímou aplikaci v místních podmínkách nebo, že je výzkumník omezen reduktivním způsobem získávání dat.“ Mezi techniky sběru dat u kvantitativního výzkumu patří pozorování, standardizovaný rozhovor, analýza dokumentů a dotazník, kterým se zabývá následující kapitola.

1.2 Dotazníkové šetření

Dotazník je jedna z nejrozšířenějších technik, která slouží k získávání dat a informací. *Je to proto, že jeho požívání je zdánlivě velmi nenáročné, je ze všech technik nejlevnější a snadno také zasáhne velký počet zkoumaných osob.* (Schneider, Koudelka, 1993, s. 33) Každý dotazník by měl jasný, ne moc dlouhý, otázky musí být správně formulovány, tedy správný, logický a srozumitelný. *Způsob položení otázky nepochybně bezprostředně ovlivňuje kvalitu získané informace a také možnosti jejího dalšího zpracování. Významný je nejenom účel otázky v dotazníku, ale i pořadí otázek, jejich obsah i forma.* (Pacáková, 2011, s. 28) Mezi nejpoužívanější typy dotazníkového šetření patří papírové dotazníky, telefonické dotazníky, dotazníky vyplňované s výzkumníkem a dnes velmi oblíbené online dotazníky.

1.3 Výběr výzkumného vzorku

Výběr výzkumného vzorku hraje v každém výzkumu nejvýznamnější roli, jedná se o docela obtížnou a náročnou fázi výzkumu, protože špatný výběr respondentů může celý výzkum znehodnotit. *Metoda výběru výzkumného souboru by měla být podřízena cílům výzkumu tak, aby bylo ve vztahu ke zkoumanému problému dosaženo saturace dat, popř. alespoň dobrého pokrytí relevantních charakteristik cílové populace (princip účelového výběru).* (Miovský, 2006, s. 128) Mezi obecně uznávané způsoby výběru výzkumného vzorku patří mimo jiné

- prostý náhodný výběr – respondenti jsou vybíráni náhodně, bez nějakého pravidla
- náhodný stratifikovaný výběr spočívá ve vytvoření úzce zaměřené (homogenní) skupiny
- systematický náhodný výběr je nastaven k výběru každého n-tého respondenta.

Při výběru výzkumného vzorku jsem využila metody záměrného výběru, tato práce se zabývá fungováním veřejné správy v obcích, které mají méně jak 2000 obyvatel, tedy laicky řečeno

v malých obcích. Jak je uvedeno výše, pracuji v malé obci okresu Opava, proto byly záměrně vybrány malé obce tohoto okresu.

V okrese Opava je celkem 77 obcí, po rozdělení obcí podle počtu obyvatel bylo zjištěno, že do výzkumného vzorku bude zařazeno 62 obcí, ostatních 15 obcí má více jak 2000 obyvatel.

I. TEORETICKÁ ČÁST

2 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Veřejná správa je pojem, se kterým se v novodobé historii setkáváme téměř denně, jde o pojem, kterým je zastřešena státní správa a samospráva. Všechny subjekty veřejné správy, tedy zejména stát a územní samospráva, mají zvláštní pravomoc, aby v mezích zákona mohly autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. (Svaz měst a obcí, © 2014, s. 10) První kapitola této práce je věnována vymezení pojmů úzce souvisejících s fungováním veřejné správy.

2.1 Veřejná správa

Veřejná správa je institut sloužící občanům k realizaci jejich práva na správu věci veřejných. Jde o správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. (Koudelka, 2007, s. 16) Právní věda vymezuje veřejnou správu jako činnost vykonávanou státními orgány - úřady nebo orgány jiných veřejnoprávních, či soukromoprávních subjektů, které tuto činnost vykonávají na základě zákonů, zákonných opatření, vyhlášek, opatření, tedy na základě právních předpisů. V odborné literatuře se můžeme setkat s několika různými vymezeními, či pojetími veřejné správy, např. pozitivní, negativní, nebo formální a materiální.

V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci k plnění určitých úkolů, tzv. veřejných úkolů, jde o to, co je vykonáváno.

Ve formálním pojetí se neklade důraz na činnosti, ale na subjekty, kterým je svěřena působnost k řešení veřejných úkolů

Veřejnou správu lze také vymezit pozitivně nebo negativně. *Pozitivní vymezení je spojováno s veřejnými úkoly, které má veřejná správa zabezpečovat.* (Hendrych, 2014, s. 11) Negativní vymezení veřejné správy je v podstatě založeno na abstrakci a vyjadřuje se takto: *veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné, ani jako soudní.* (Hendrych, 2014, s. 12)

Veřejná správa se v širším pojetí člení na moc výkonnou, zákonodárnou a soudní, která je realizována prostřednictvím institutu prezidenta republiky, vlády a obecných, správních a ústavních soudů. V užším pojetí je veřejná správa členěna na státní správu a samosprávu, která je tvořena územní samosprávou a zájmovou samosprávou. Územní samosprávu představují

obce a vyšší samosprávné celky (kraje)¹, zájmová samospráva je pak prezentována různými komorami, svazy a sdruženími.

2.2 Státní správa

Státní správa je část veřejné správy, která je vykonávána v zájmu státu státními orgány a orgány, na které stát výkon této správy přenesl. Charakter státní správy je zpravidla rozdělen na činnosti výkonné, podzákonné a nařizovací. Výkonný charakter souvisí s prováděním zákonů, podzákonnost veřejné správy je spatřována v její závaznosti zákony – moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobech, které stanoví zákon. (Svaz měst a obcí, © 2014. s. 11) Nařizovací činnost vychází z autority moci veřejné, z toho, že orgány státní správy mohou vydávat zákony, zákonná opatření, různá rozhodnutí, nařízení a vyhlášky.

Státní správa je členěna na ústřední a územní státní správu. Ústřední státní správa je vykonávána ministerstvy a jinými ústředními orgány s celostátní působností. Územní státní správa (místní, okresní, krajská a regionální) je vykonávána orgány s místní působností, kterými jsou např. finanční úřady, úřady práce, obecní úřady, krajské úřady, újezdni úřady a další. Státní správa zahrnuje orgány se všeobecnou působností - v ČR to je vláda jako vrcholný orgán výkonné a politické moci, orgány se specializovanou působností – ministerstva a ostatní ústřední orgány a tzv. výkonné orgány – místní, případně regionální správy. (Peková, 2002, s. 324)

2.2.1 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). V České republice dle § 1 kompetenčního zákona působí tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády:

1. Ministerstvo financí,

¹ V České republice je 14 vyšších územních celků (krajů): Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Zlínský kraj a Moravskoslezský kraj.

2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí.(Česko, 1969, s. 1)

Dalšími ústředními orgány státní správy (je jich 13) jsou např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičký a katastrální, Český báňský úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad vlády České republiky a další. V části druhé kompetenčního zákona je stanoven okruh působnosti ústředních orgánů státní správy. Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a jiných obecně závazných předpisech a úkoly vyplývající z členství v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné. (Česko, 1969, s. 7) Podle odstavce 1 § 28 výše uvedeného zákona činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky. Uvedené správní úřady vykonávají působnost na celém území státu a nejsou podřízeny žádnému jinému speciálnímu správnímu úřadu. Jedná se o přímé vykonavatele veřejné správy, výše uvedené orgány chápeme jako „organizační složky státu“. (Horzinková, Novotný, 2010, s. 34)

2.3 Samospráva

Samospráva tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější větev veřejné správy, je součástí veřejné moci. Jde o konkurenční správní subjekt vůči jiným nositelům veřejné moci. (Kouřelka, 2007, s. 19) Samospráva je vykonávána vlastním jménem na vlastní odpovědnost a

vlastními prostředky samosprávných korporací (Kadečka, 2003, s. 7), samosprávnými (veřejnoprávními) korporacemi jsou obce a kraje pro samosprávu územní a komory a svazy pro samosprávu zájmovou (profesní). Obce a kraje spravují své zájmy pomocí orgánů obcí a orgánů krajů, zájmová samospráva je pak spravována například Advokátní komorou, Lékařskou komorou nebo třeba nadacemi, právě proto, že je spjata s věcným zaměřením určité lidské činnosti

Samospráva je zpravidla chápána jako součást veřejné správy stojící vedle státní správy, která je podřízena zákonům, ale je schopna vytvářet vlastní podzákonné normy a pravidla pro plnění svých vlastních záměrů, ať už veřejných, či zájmových. *Samospráva není podřízenou správou státu, je vybudována na odlišných organizačních principech, hlavně na principu volebním, principu kolegiality, nebo principu decentralizace.* (Kadečka, 2003, s. 7) Mezi základní prvky samosprávy patří území, nebo činnost, vůči, kterým působí, existence samosprávy jako právnické osoby, vlastní hospodaření a rozpočet. Protože jsou na orgány územní samosprávy přeneseny některé úkoly státní správy, hovoříme o smíšeném modelu veřejné správy. (Balík, 2009, s. 12-13) Samospráva je činnost, vykonávaná v zájmu veřejnosti na určitém území, nebo v zájmu určitých profesí, či činností. Jak je výše uvedeno veřejná správa je v užším pojetí rozdělena na státní správu a samosprávu, a ta je tvořena územní samosprávou a zájmovou, neboli profesní samosprávou.

2.3.1 Samospráva územní a zájmová

Územní samosprávou se rozumí zájem určitého, přesně specifikovaného území, které je spravováno buďto obcemi jako základními samosprávnými celky, nebo kraji – vyššími územními samosprávnými celky. Nejnižší úroveň územní samosprávy je označována jako tzv. místní samospráva, pro vyšší úroveň se pak používá termín regionální samospráva. (Kadečka, 2003, s. 8) Podle Ústavy ČR² jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Územní samospráva má kromě územního základu také základ tvořený obyvatelstvem daného území, tzv. osobní základ. Je nanejvýš důležité, že není veškerá moc směřována pouze z jednoho centra, ale právě z jednotlivých území, protože jen

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 nabyla účinnosti dnem 1. ledna 1993, skládá se z preambule, osmi hlav a 113 článků. Územní samosprávě je věnována hlava sedmá.

znalost místních podmínek, místních problémů, negativ a kladů může vést ke správnému fungování jak samosprávy, tak veřejné správy a potažmo i státní správy. Je potřeba zdůraznit, že ani obecní, ani krajská samospráva nepracuje na principu podřízenosti, nebo nadřízenosti, tyto vztahy neexistují ani mezi jednotlivými obcemi, či kraji. Kraj – vyšší územní samosprávný celek může do činnosti obce zasahovat pouze v případech taxativně vymezených zákonem.

Územní správa je obecně chápána jako veškeré nižší úrovně správy, než je správa ústřední. V současné době je územní správa definována jako činnost, kterou tvoří místní samospráva a územní státní správa, kterou vykonávají obecní a krajské samosprávy a orgány místní státní správy. (Horzinková, Novotný, 2010, s. 57) Předností samosprávy je to, že je vykonávána přímo občany, nebo nepřímo a to volenými orgány, je nejbližší občanům a je pod jejich přímou kontrolou. (Peková, Pilný, 1998, s. 49)

Zájmová samospráva představuje další subsystém veřejné správy, kde existence veřejného zájmu je prezentována jinými subjekty než státem. (Horzinková, Novotný, 2010 s. 65) Zájmovou samosprávou se rozumí zájem určitého společenství lidí s určitým posláním, s určitou činností, nebo profesí, zpravidla je organizována profesními komorami (např. lékařská, advokátní, notářská apod.), které jsou právníckými osobami zřizované zákonem, a ve kterých je členství povinné. *Tyto komory sdružují fyzické osoby samostatně výdělečně činné v činnostech stanovených zákonem. Každý, kdo chce vykonávat určitou zákonem stanovenou profesí, je příslušníkem komory. Právnícké osoby nemohou být členy profesní komory.* (Státní správa, © 2011, s.) Další skupinu zájmové samosprávy tvoří komory s nepovinným členstvím, jde o hospodářské komory, které jsou tvořeny podnikateli. Dělí se na okresní komory a profesní společenstva. *Tyto komory jsou sice zřizeny zákonem jako právnícké osoby, ale nemají právní subjektivitu, zapisují se do obchodního rejstříku a evidenčně i do registru ekonomických subjektů.* (Státní správa, © 2011, s. 1)

2.4 Reforma veřejné správy

Úkolem reformy veřejné správy je v maximální možné míře odstranit nedostatky v jejím výkonu, správu zmodernizovat a zefektivnit a v neposlední řadě co nejvíce přiblížit všem občanům. Reforma veřejné správy probíhá ve třech rovinách jako reforma územní veřejné správy, ústředních orgánů státní správy a výkonu veřejné správy, a probíhá ve třech etapách. V ob-

dobí po tzv. Sametové revoluci³ v listopadu 1989, byly zrušeny národní výbory (místní, městské, okresní a krajské), byly zřízeny samosprávné celky a okresní úřady *jako orgány státní správy s všeobecnou působností v území okresů*. (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 242) V té době byla přijata celá řada zákonů, vyhlášek, opatření a usnesení souvisejících s porevoluční, nejen ekonomickou a politickou, ale také sociální a zdravotní situací. Byly přijaty také velmi důležité zákony pro začátek reformy veřejné správy, které se podílely na decentralizaci práva a správy v České republice. Mezi nejdůležitější patřily např.

- zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů,
- zákon č. 367/1990 Sb., zákon České národní rady o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích
- zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících⁴ a mnoho dalších.

Česká národní rada přijala 16. prosince 1992 vládní návrh ústavy – Ústavní zákon č.1/1993 Sb., která začala platit od prvního ledna roku 1993. Článek 99 – 105 (hlava sedmá) se věnuje územní samosprávě, úvodní článek stanovil, že se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a vyšší územní samosprávné celky, kterými jsou země, nebo kraje. *První změna ústavy přišla po pěti letech, Parlament ČR přijal zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (VÚSC) článek 99 ústavy stanovuje, že VÚSC jsou kraje*. (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 244) Přijetím tohoto zákona

³ Sametová revoluce – pojem spojený s pádem komunistického režimu v ČR. Na památku 50. výročí uzavření vysokých škol nacisty v roce 1939 se konala 17. listopadu 1989 demonstrace, při které demonstranti vzpomněli na studenta Jana Opletala, který byl nacisty zastřelen v roce 1939. Proti demonstrantům zasáhly ozbrojené složky Veřejné bezpečnosti a pluk Sboru národní bezpečnosti, tak agresivně a tvrdě, že způsob zásahu pobouřil celou veřejnost. Nevole veřejnosti proti tomuto zásahu odstartovala celou vlnu protestních akcí. V noci z 18. na 19. listopadu 1989 bylo vytvořeno Občanské fórum, do jehož čela byl postaven Václav Havel. Tímto dnem je označován pád komunismu v ČR.

⁴ Výčet zákonů náhodně vybraných ze seznamu zákonů vydaných v roce 1990, dostupných na: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1990>

bylo zřízeno 14 krajů (13 krajů a hlavní město Praha) s účinností až od 1. ledna 2000, právní úprava krajů je stanovena v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Volby do zastupitelstev krajů se konaly na podzim roku 2000, vlastní činnost (výkon státní správy) byla započata v lednu 2001.

Vláda v roce 1999 přijala Koncepti veřejné správy, Koncepti přípravy pracovníků veřejné správy, Koncepti budování informačních systémů veřejné správy, v roce 2000 schválila Systém přípravy pracovníků veřejné správy, vláda vydává *informační zprávy o postupu prací na reformě veřejné správy ve II. a III. čtvrtletí 2000 a Zprávu o přípravě a realizaci II. fáze reformy územní veřejné správy, která začala dnem voleb do krajských zastupitelstev.* (JURISTIC, © 2001) Koncem roku 1999 byl přijat celý balík zákonů, které přispěly k zefektivnění a zmodernizování veřejné správy a hlavně k přiblížení správy občanům.

Druhá fáze reformy je úzce spjata s ukončením činnosti okresních úřadů (31. 12. 2002) a s přenesením působnosti těchto úřadů na územní samosprávné celky převážně pak na obce s rozšířenou působností a na kraje. Od 1. ledna 2003 vešel v účinnost zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, výčet obou typů obcí byl stanoven v přílohách č. 1 a č. 2 k tomuto zákonu. Obce s rozšířenou působností, tzv. ORP, nebo obce III. typu („trojky“) jsou po provedených reformách základním článkem výkonu státní správy v území. Obce s pověřeným obecním úřadem- obce II. typu („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 dvojkové obce představovat přechodné řešení, existují však dodnes, pro jejich vznik nebyla uplatněna geografická kritéria, ani žádná velikostní kritéria jako tomu bylo u správních obvodů ORP, dvojkové obce vznikaly jako nutnost, na základě místních tlaků, čímž se přiblížil výkon státní správy občanům.* (Ministerstvo vnitra, © 2011, s.) Pověřeným obecním úřadem se rozumí obecní úřad, který v rámci přenesené působnosti vykonává státní správu nejen na území své obce, ale také na území okolních obcí, jedná se zpravidla o stavební úřad, matriční úřad a úřad provádějící vidimaci a legalizaci.

Reforma územní samosprávy je nezbytným předpokladem pro reformu ústřední správy, jednak proto, že v rámci územní správy se realizuje řada rozhodnutí přijatých na centrální úrovni, jednak proto, že je třeba redukovat operativní funkce ústředních orgánů, tj. zejména rozhodování o jednotlivých záležitostech. Ústřední orgány státní správy mají především plnit úkoly povahy legislativní, koncepční, koordinační, metodické a kontrolní. (EUROPEUM, © 2001, s. 1). Ústřední státní správa je součástí veřejné správy, základním cílem změn je odstranění

nedostatků a zvýšení její efektivity. Změny, které mohou být realizovány v rámci ústřední správy, jsou dvojího druhu:

1. Modernizace – zlepšování současného stavu
2. Reforma – hlubší jednorázový proces měnící nebo zásadním způsobem upravující vlastní systém. (Veřejná správa, © 2011, s. 2)

Reforma územní samosprávy je také spatřována v reformě územních financí s cílem zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy, posílení vlastních příjmů a posílení rozhodovací pravomoci v hospodaření územní samosprávy. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008, s. 99) Zásadním cílem pro dobré fungování správních reforem v praxi je změna správní kultury. *„Správní reformy jsou spojeny se vznešenými abstraktními úkoly, jako je role státu, mobilizace společenských zdrojů, image veřejného sektoru atd., ovšem po získaných zkušenostech se reformátoři shodují na tom, že prioritou není až tak plnění vznešených úkolů, ale redukovat to špatné, co ve veřejné správě je, tedy skončit se všemi špatnými praktikami a zbavit úřady úředníků, kteří nejsou hodni své veřejné funkce“.* (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 194)

3 OBCE A KRAJE

Obec je tradičním základem územní samosprávy. (Koudelka, 2007, s. 93) Podle zákona o obcích je obec veřejnoprávní korporací, která má právo vlastnit majetek, a která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. *Charakteristickými znaky obce jsou územní základ obce (vlastní území), obyvatelstvo, právní subjektivita. Právní a ekonomický základ obce spočívá ve vydávání právních předpisů a v hospodaření podle vlastního rozpočtu. Obcemi jsou ty historicky územní samostatné celky, které měly statut obce ke dni 12. 11. 2000 – ke dni účinnosti zákona o obcích a nově zřízené obce podle tohoto zákona.* (Koudelka, 2007, s. 94) Podle dnes platné legislativy mohou obce nově vznikat pouze za předpokladu, že mají vlastní katastrální území a alespoň 1000 obyvatel trvale žijících (přihlášených k trvalému pobytu) v obci.

Kraj je vyšší územní samosprávný celek, podle zákona o krajích je kraj územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu, kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Území kraje je vymezeno zákonem, vytvořit, nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze podle čl. 100, odst. 3 Ústavy ČR jen ústavním zákonem. Charakteristickými znaky kraje jsou: území (územní základ), obyvatelstvo (personální základ), soustava orgánů, jimiž jedná a uskutečňuje svoji vůli, vystupování v právních vztazích svým jménem (právní subjektivita) a právotvorba - vydávání právních předpisů (právní základ kraje). (Koudelka, 2007, s. 249)

3.1 Legislativní ustanovení

Základními právními předpisy pro fungování veřejné správy je celý balík zákonů, kterými se musí veřejná správa řídit. Pro potřeby této diplomové práce seznámím čtenáře stručně se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, zák. č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, okrajově se zmíním o nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zák. č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

3.1.1 Zákon o obcích

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) je alfou a omegou fungování obcí, je rozdělen na tři části, osm hlav a 155 paragrafů, kterými se řídí všechny orgány obce. Zákon přesně

definuje mimo jiné postavení obcí, občany obce, působnosti obce, orgány obce a jejich pravomoci, hospodaření obce, definuje, kdy, v jakých případech a v jaké výši může obec ukládat pokuty, definuje nejen práva, ale i povinnosti orgánů obce, fyzických i právnických osob obce.

Práva občanů obce definovaná v §16 výše jmenovaného zákona o obcích jsou právo občana, *který dosáhl 18 - ti let volit a být volen do zastupitelstva obce, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce, nahlížet do rozpočtu obce, do usnesení a zápisů zastupitelstva, rady komisi a výborů obce, podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Povinností orgánů obce je takové návrhy, připomínky a podněty vyřídit bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.* (Česko, 2000a, s. 40)ⁱ

Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně, musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. V obcích s jedním úředníkem a se starostou, který je neuvolněným členem obecního zastupitelstva, je tato povinnost velmi náročná. Obec je povinna dle § 38, odst. 7 zák. o obcích trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k jejich promlčení, nebo zániku. Největší počet dlužníků je evidován u místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (poplatek za odpad), z vlastní zkušenosti vím, že nejhorší situace je v obcích s vysokým podílem sociálně vyloučených občanů, v naší obci se jedná o 43% všech obyvatel obce (vlastní statistika, jsem mimo jiné i správce pohledávek). Zpravidla se jedná o tzv. nedobytné pohledávky, přestože jde v exekučním řízení o přednostní pohledávky⁵, není možné vymoci dluhy, protože příjem těchto občanů je mnohdy na hranici nouze.

Pokud má obec zájem o koupi, prodej nebo směnu nemovitého majetku musí takový záměr zveřejnit na úřední desce obce po dobu nejméně patnácti dnů před rozhodnutím příslušného orgánu. Povinností každé obce je požádat o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, (tamtéž) přezkoumání hospodaření upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Obec může

⁵ Přednostní pohledávky jsou definovány zákonem č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád. Mezi přednostní pohledávky patří mimo jiné pohledávky výživného, pohledávky za náhrady škody, které byly způsobeny ublížením na zdraví, pohledávky za náhradu škody způsobenou úmyslnými trestnými činy a dluhy za nezaplacené daně a související poplatky.

o přezkoumání hospodaření požádat příslušný krajský úřad, který přezkoumání provádí v přenesené působnosti a náklady na přezkoumání jsou hrazeny u krajského rozpočtu. Pokud obec zadá přezkoumání auditorovi, nebo auditorské společnosti, musí o této skutečnosti informovat příslušný krajský úřad, kterému do 30. června na základě § 4, odst. 1, zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí oznámí, který auditor, nebo auditorská společnost provede přezkoumání hospodaření za uplynulý kalendářní rok, obec informuje krajský úřad také o tom, kdy byla uzavřena písemná smlouva s auditorem. Náklady spojené s přezkoumáním hospodaření hradí obec ze svého rozpočtu. Zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření je společně se závěrečným účtem obce projednávána zastupitelstvem obce, které přijímá opatření k případným nedostatkům. Hospodaření obce, příjmy, výnosy, výdaje a náklady stejně jako působnost obce a orgány obce, včetně jejich pravomocí jsou popsány a vysvětleny v samostatných kapitolách.

3.1.2 Zákon o krajích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) je rozdělen na devět hlav a 99 paragrafů, stejně jako zákon o obcích vymezuje postavení krajů a jejich působnost, definuje občany kraje, orgány kraje a jejich pravomoci, popisuje vztah ministerstev a vlády k územním samosprávným celkům. Hospodaření kraje je popsáno v § 17 zákona o krajích a je totožné s hospodařením obce, *hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok přezkoumá podle § 20 Ministerstvo financí, které může k tomuto úkonu pověřit Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad. Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření kraje projednává stejně jako u obce zastupitelstvo, které přijímá opatření k nápravě nedostatků.* (Česko, 2000b, s. 81)ⁱⁱ Ministerstvo financí provádí kontrolu hospodaření i v průběhu roku, pokud kraj hospodaří s dotacemi, které mohou být poskytovány ze státního rozpočtu, nebo ze státních fondů České republiky.

Orgánem kraje je zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad, orgány zastupitelstva a rady jsou pak výbory a komise. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který je zaměstnancem kraje a je odpovědný hejtmanovi, krajský úřad je členěn na odbory a oddělení. Zastupitelstvo kraje zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, výbory jsou nejméně pětičlenné (vždy lichý počet členů) a předsedou výboru je dle zákona o krajích vždy člen zastupitelstva. Zákon o obcích přesně vymezuje a definuje činnost jednotlivých výborů. Komise zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány rada kraje, které jsou komise ze

své činnosti odpovědné. Nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, kontrolují výkon samostatné působnosti svěřené orgánům krajů ministerstvo a výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. (Česko, 2000b, s. 93)

3.1.3 Zákon o úřednících

Veřejná správa by nemohla fungovat bez úředníků a ostatních zaměstnanců státní správy a samosprávy. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů upravuje pracovní poměr úředníků, vymezuje základní pojmy pro účely tohoto zákona, kterými jsou územní samosprávný celek, úřad, správní činnosti a úředník. *Úředníkem se rozumí zaměstnanec, který se podílí na výkonu správních činností, který je zařazen do obecního nebo městského úřadu, do magistrátu statutárního města, do úřadu městského úřadu, nebo městské části, do krajského úřadu, do Magistrátu nebo městské části hlavního města Prahy.* (Česko, 2002, s. 193) Vedoucím úřadu je úředník, který vykonává funkci tajemníka, tajemník jmenuje vedoucího úředníka. V obcích, kde není funkce tajemníka zřízena je vedoucím úřadu starosta. V zákoně jsou mimo jiné přesně uvedeny předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka, předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu a základní povinnosti úředníka, kdy je úředník dle §16 povinen *dodržovat ústavní pořádek České republiky, dodržovat právní předpisy, hájit veřejný zájem, plnit pokyny vedoucích úředníků, jednat a rozhodovat nestranně, prohlubovat si kvalifikaci, zachovávat mlčenlivost, nepřijímat dary nebo jiné výhody, pracovat svědomitě, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání atd.* (Česko, 2002, s. 197) Na vzdělávání úředníků je kladen velký nárok, podle zákona o úřednících je úředník povinen prohlubovat si kvalifikaci účastí na

- a) vstupním vzdělávání,
- b) průběžném vzdělávání a
- c) přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti (tamtéž)

Zvláštní odborná způsobilost (dále jen ZOZ) je vykonávána podle vyhlášky Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků. ZOZ prokazují úředníci, kteří vykonávají správní činnosti uvedené v § 1 vyhlášky, zpravidla se jedná o vedoucí úředníky (vedoucí odborů nebo oddělení), kteří vykonávají jednu, maximálně dvě správní činnosti.

Na obecních úřadech obcí I. stupně, kde je pouze jeden úředník, který vykonává celou řadu správních činností například finanční hospodaření, správa daní a poplatků, evidence obyvatel,

přestupkové řízení, odpadové hospodářství, lesní hospodářství a další by podle vyhlášky měl prokázat několik ZOZ, což není v praxi vůbec možné. Zkouška ZOZ má písemnou a ústní část skládající se z obecné a ze zvláštní části. Osvědčením Ministerstva vnitra úředník prokazuje ZOZ. V říjnu 2012 nabyla účinnosti vyhláška Ministerstva vnitra č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků, která uvádí kdy a za jakých podmínek úředník nemá povinnost účastnit se vstupního vzdělávání, kdy nemá povinnost prokázat ZOZ z obecné části a ze zvláštní části a kdy nemá povinnost účastnit se vzdělávání vedoucích úředníků. Výše uvedené povinnosti nemá úředník, který získal vzdělání v bakalářských nebo magisterských studijních programech stanovených v přílohách číslo 1, 2 a 3 k této vyhlášce.

3.1.4 Odměny za výkon funkce členům zastupitelstev

Členům zastupitelstev náleží za výkon funkce měsíční odměna, která vyplývá z nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev. Uvolněný člen zastupitelstva má nárok na měsíční odměnu, zatímco neuvolněným členům zastupitelstva podle zákona o obcích může, ale také nemusí být odměna poskytnuta.

Podle první přílohy jsou odměňováni členové zastupitelstev obcí, městských obvodů, městských částí statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy. Odměna je složena z pevné složky a příplatku podle počtu obyvatel pro uvolněné členy za výkon funkce starosty, primátora, místostarosty, náměstka primátora, předsedy zvláštního orgánu, člena rady, předsedy výboru nebo komise. Pro neuvolněné členy zastupitelstva za výkon funkce místostarosty, náměstka primátora a předsedy zvláštního orgánu je měsíční odměna stanovena pohyblivou částkou, tedy až do výše uvedené v nařízení a příplatku dle počtu obyvatel. Neuvolněným členům za výkon funkce člena zastupitelstva, člena rady, předsedy výboru nebo komise a za výkon funkce člena komise rady nebo člena výboru zastupitelstva⁶ náleží měsíční odměna a příplatek počtu obyvatel také až do výše uvedené v nařízení, která je maximálně možná. Odměny poskytované členům zastupitelstev krajů jsou pro uvolněné členy pevně stanoveny a pro členy neuvolněné poskytované do určité výše a to podle počtu obyvatel, který je rozdělen do tří skupin: počet obyvatel do 600 000, do 900 000 a nad 900 000 obyvatel kraje. Podle třetí

⁶ Členové komisí a výborů jsou z řad obyvatelstva obce a jsou voleni radou obce, nebo zastupitelstvem obce.

přílohy jsou odměňování zastupitelé hlavního města Prahy. „*Neuvolněnému členu zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, může být měsíční odměna poskytnuta až do výše 0,6 násobku výše měsíční odměny stanovené podle přílohy č. 1 k tomuto nařízení pro uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty*“ (Česko, 2003, s. 2), odměna činí maximálně 16. 455,- Kč + příplatek podle počtu obyvatel. Podle nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev se odměna poskytuje ode dne, kdy byli uvolnění členové zastupitelstev zvoleni, nebo jmenováni do funkce. Neuvolněným členům zastupitelstva se odměna poskytuje ve výši, kterou schválí zastupitelstvo usnesením zastupitelstva a ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce. K měsíční odměně se uvolněným členům zastupitelstva obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s matričním nebo stavebním úřadem připočítává paušální částka stanovená ve výše uvedeném nařízení vlády. Zákon o obcích upravuje i odměnu při skončení funkčního období, která náleží všem uvolněným členům zastupitelstva a starostům, kteří svou funkci vykonávali jako neuvolnění členové. S účinností od 1. dubna 2015 dochází k novele nařízení vlády č. 37/2003 Sb., aktuální změnu o odměnách za výkon funkce členů zastupitelstev schválila vláda na svém jednání dne 16. března 2015. Touto novelou dochází k navýšení částek měsíčních odměn za výkon funkce uvolněným členům zastupitelstev územních samosprávných celků a navýšení maximální možné výše měsíčních odměn za výkon funkce neuvolněným členům zastupitelstev územních samosprávných celků o 3,5%.

3.1.5 Zákon o rozpočtových pravidlech

Fungování veřejné správy je také závislé nejen na dodržování, ale také na správné aplikaci zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočtovým procesem, příjmy a výdaji obce se budeme zabývat v samostatné kapitole, na tomto místě bych chtěla jen ve zkratce seznámit čtenáře s obsahovým vymezením zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle §1, odstavce prvního tento zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtu obcí a krajů a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky, upra-

vuje zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků, kterými mohou dle tohoto zákona být například příspěvkové organizace, organizační složky obce nebo kraje, obecně prospěšné společnosti nebo školské právnické osoby.⁷

Finančnímu hospodaření jsou věnovány kapitoly uvedené níže, ve kterých jsou definovány nástroje finančního hospodaření, rozpočtový výhled, rozpočet, peněžní fondy, příjmy a výdaje rozpočtu obcí a krajů. Není cílem této práce rozbor hospodaření a financování územních samosprávných celků, proto uvádím jen základní informace, které jsou s fungováním veřejné správy úzce spjaty.

3.1.6 Účetnictví územních samosprávných celků

Účetnictví územních samosprávných celků, organizačních složek státu a příspěvkových organizací se řídí zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, vyhláškou č. 389/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě (technická vyhláška o účetních záznamech), vyhláškou č. 410/2009 Sb., Českými účetními standardy ČÚS 701 – 710 a dalšími prováděcími vyhláškami. *Účetní jednotky účtují o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, dále o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření.* (Česko, 1991, s. 6)ⁱⁱⁱ Mezi základní povinnosti účetní jednotky patří dodržování účtové osnovy, účetních metod, řádně vést účetní doklady, účetní knihy a účetní záznamy. Zákon a prováděcí vyhlášky upravují přesný postup účtování, postup vedení hlavních knih, rozvahy, výkazu zisků a ztrát, přílohy k účetní závěrce atd. Měsíční finanční výkazy jsou odesílány prostřednictvím Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS) na krajský úřad, čtvrtletní účetní výkazy jsou odesílány elektronicky do (CSÚIS) přímo. Kontrolu provádí krajský úřad.

⁷ V únoru 2015 byla schválena novela zákona č.250/2000 Sb., jejíž účinnost je v některých ustanoveních se zpětnou platností od 01. 01. 2015 a u některých ustanoveních od 01. 04. 2015 a 01. 07. 2015. Zákon č. 25/2015 Sb., se dotýká mimo jiné nových pravidel týkajících se poskytování dotací a návratných finančních výpomocí.

4 POSTAVENÍ A PŮSOBNOST OBCÍ

Dle §§ 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek a pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem. Obec jako základní samosprávný celek má práva i povinnosti, je reprezentantem veřejných zájmů, má právní subjektivitu, v mezích zákona je nositelem veřejné moci. (Peková, Pilný, 1998, s. 54)

Pracuji v malé tzv. jedničkové obci, která čítá k 01. 01. 2015 402 obyvatel (Ohlašovna obecního úřadu – ROB) a která je samostatně spravována zastupitelstvem obce, starostou a obecním úřadem. Naše obec nemá radu obce, tento orgán zastupuje a její pravomoci vykonává starosta. Stejně jako v ostatních obcích obec spravuje své záležitosti jak samostatně, tedy v samostatné působnosti, tak i v působnosti přenesené.

„Obec při výkonu veřejné správy vystupuje vůči ostatním fyzickým a právnickým osobám v pozici vykonavatele, protože ukládá různé povinnosti, příkazy a zákazy a sankcemi si vynucuje jejich plnění“. (Svaz měst a obcí, © 2014, s. 12)

4.1 Samostatná působnost

Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou ČR, obec je, jak je již výše uvedeno samostatně spravována zastupitelstvem obce a dalšími orgány obce. Podle zákona o obcích patří do samostatné působnosti záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce (Česko, 2000 a, s. 44), kterými jsou mimo jiné dbát o rozvoj obce, zřizovat peněžní fondy obce, schvalovat rozpočet obce, vydávat obecně závazné vyhlášky obce atd. Výčet záležitostí patřících do samostatné působnosti je uveden v §§ 84, 85 a 102 zákona o obcích. Samostatnou působnost obec vykonává přímo svými občany (zejména referendem), většinou však prostřednictvím svých orgánů. (Kolektiv autorů, 2008, s. 343) Základem fungování dobré správy je spokojený občan, občan, který má kde bydlet, má práci, má dosažitelnou zdravotní a sociální péči, který žije v pěkném prostředí a který má možnost účastnit se kulturního a společenského života v obci. Není to vždy jednoduché, zvláště v dnešní době vysoké nezaměstnanosti a vysokého podílu sociálně slabých občanů. V naší obci je míra nezaměstnanosti 21,6% (Vlastní zdroj, zajišťují veřejně prospěšné práce pro obec) a i když je obec plynofikována, máme vodovod, kanalizaci, autobusové i vlakové spojení, žijeme v obci s překrásnou přírodou a čistým vzduchem, v obci, ve

kteří se pořádá mnoho kulturních a společenských akcí je zde celá řada nespokojených občanů, právě proto, že jsou bez práce.

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí jen právním řádem, není vázána interními akty (usnesení, směrnice, metodické pokyny, instrukce) státu ani kraje. (Koudelka, 2007, s. 124)

Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obce závazně řídí pouze Ústavou a zákony, nemusí přihlížet ani k podzákonným právním aktům (nařízením vlády, vyhláškám ústředních orgánů státní správy obecně závazným vyhláškám a nařízením krajů). (Tamtéž) V praxi je každý právní akt vydaný obcí (rozhodnutí, usnesení, opatření, nařízení, nebo obecně závazná vyhláška) podroben kontrole – dozoru ať už ze strany občanů, krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra. Co se týká občanů má každý dle správního řádu možnost odvolání se proti rozhodnutí, které následně přezkoumá odvolací orgán, zpravidla krajský úřad, obecně závazné vyhlášky obce postupují k posouzení dozoru Ministerstva vnitra. Je-li obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem je její účinnost pozastavena a obec je vyzvána ke zjednání nápravy, pokud jde o nařízení obce, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem vyzývá obec krajský úřad k tomu, aby zjedнала nápravu v termínu do 60 dnů. Ministerstvo vnitra ČR stejně jako krajský úřad není pro obce jen orgánem dozoru a kontroly, ale také nezbytným pomocníkem, protože poskytuje obcím metodickou pomoc, bez které se dobré fungování veřejné správy neobejde. Do samostatné působnosti patří také úkoly náležející radě obce, která vydává nařízení obce, schvaluje organizační řád obecního úřadu, provádí rozpočtová opatření v rozsahu, který jí stanoví zastupitelstvo, zřizuje komise atd., v obcích, ve kterých není rada zřízena, vykonává pravomoc rady starosta a zastupitelstvo pak rozhoduje ve věcech, které jsou dle zákona o obcích svěřeny radě obce. *Do samostatné působnosti patří rovněž záležitosti, které jsou do samostatné působnosti svěřeny zvláštním zákonem (např. školským zákonem č. 561/2001 Sb., zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, stavebním zákonem nebo zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů).* (Kolektiv autorů, 2008, s. 339)

4.2 Přenesená působnost

Přenesená působnost obce je dekoncentrovaná státní správa svěřená obci obecním zřízením nebo příslušným zvláštním zákonem, *přenesenou působností rozumíme výkon státní správy, kterou stát přenesl na obce* (Svaz měst a obcí, © 2014, s. 12), součástí přenesené působnosti jsou tedy všechny záležitosti, které jsou vykonávány orgány obce jménem státu. *Základní funkcí obcí je výkon samosprávy, zatímco státní správu zajišťují jako výjimku z této zásady.* (Wokoun, Mates, 2006, s. 334) V přenesené působnosti obec (rada obce, pokud není zřízena tak zastupitelstvo obce) vydává nařízení obce. Zákon o obcích rozlišuje základní rozsah přenesené působnosti, kterou mohou svými orgány vykonávat všechny obce; *širší rozsah, v němž ji vykonávají pověřené obecní úřady; rozšířený rozsah, v němž ji vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností.* (Kolektiv autorů, 2008, s. 341) Podle rozsahu svěřené státní správy se tedy rozlišují tři typy obcí – obce I. typu se základním rozsahem státní správy, kterých je v současnosti 6 253, obce II. typu s pověřeným obecním úřadem, těch je 393 a obce III. typu s rozšířenou působností, kterých je v ČR celkem 205. (Statistická ročenka, 2014) Za výkon přenesené působnosti obcím náleží příspěvek ze státního rozpočtu, který však většinou nepokryje skutečné náklady na tento výkon, zbývající náklady hradí obec ze svého rozpočtu. Orgány obce jsou povinny při výkonu přenesené působnosti se plně řídit vůli státu.

Musí respektovat:

- *právní předpisy obsažené ve Sbírce zákonů,*

- *pokyny a metodické návody ústředních státních orgánů a usnesení vlády zveřejněné ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí* (Obec vykonává státní správu, 2013, s. 54) Výkonným orgánem ve věcech přenesené působnosti je obecní úřad a odpovědnost za výkon této správy nese v obci starosta ve statutárním městě pak primátor. *Rozsah přenesené působnosti obcí může být modifikován. V první řadě mohou obce se souhlasem krajského úřadu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost z části nebo i z celá pro orgány jiné obce, resp. více obcí.* (Kolektiv autorů, 2008, s. 342) Nejčastěji se jedná o výkon přenesené působnosti ve věcech ochrany přírody a krajiny, výkon přenesené působnosti ve věcech přestupků nebo výkon přenesené působnosti podle zákona o základních registrech. Všechny veřejnoprávní smlouvy jsou publikovány ve Věstníku právních předpisů jednotlivých krajů. *Tyto smlouvy umožňují přesun působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, respektive rozšíření územní přenesené působnosti.* (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 143) Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít ve věcech přenesené působnosti, které

jsou zákonem svěřeny přímo jen orgánům některých obcí, jako jsou obce s matričním nebo stavebním úřadem.

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů v přenesené působnosti vykonávají krajské úřady. (Svaz měst a obcí, 2014, s. 13)

4.3 Právní předpisy obce

Právní předpis zpravidla obsahuje soubor právních norem, právní normou rozumíme *obecně závazné pravidlo chování vydávané ve státě stanovené formě a státě vynutitelné. (Kadečka, 2003, s. 42) Právní předpisy vydávané územní samosprávou slouží jako prostředek právní regulace vztahů na území příslušného samosprávného celku. Možnost obcí a krajů vydávat právní předpisy v samostatné působnosti je projevem subsidiarity a demokratizace veřejné správy, protože umožňuje občanům větší podíl na správě věcí veřejných, které se jich dotýkají. (Sciskalová, Gongol, 2006, s. 45) Do tzv. původní originální právně normotvorné pravomoci patří právní předpisy vydávané v samostatné působnosti, tedy obecně závazné vyhlášky obcí nebo krajů. V duchu Ústavy ČR zákon určuje věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo, vždy však platí podmínka, že se musí jednat o záležitosti v zájmu obce a občanů obce. Druhým typem právních předpisů jsou nařízení obce, pravomoc k vydávání právních předpisů v přenesené působnosti je zakotvena v čl. 79 odst. 3 Ústavy.*

Jednotky územní samosprávy vydávají tedy nařízení jako projev výkonu státní správy (Kadečka, 2003, s. 49), rozdíl oproti obecně závazným vyhláškám je patrný, vydání nařízení předpokládá existenci zákona, který nařízení předchází a výslovně zmocňuje orgán samosprávného celku k vydání nařízení. Jde proto o právní předpisy derivativní (odvozené), které následují teprve po vydání předpisů jim předcházejících. (Sciskalová, Gongol, 2006, s. 46) K vydávání nařízení obcí je ovšem třeba nejen to, aby věc náležela do oblasti státní správy, ale i (ve smyslu článku 79 odst. 3 Ústavy) do oblasti zákonného zmocnění. Jedná se zde o tzv. výslovnou delegaci, resp. speciální zmocnění. (Wokoun, Mates, 2006, s. 335) Nařízení obce musejí být v souladu jak se zákonem, tak také s právními předpisy vydávanými na základě zákona vládou nebo ministerstvy. Platnost právního předpisu nastává dnem vyhlášení, to znamená, dnem, kdy se OZV nebo nařízení obce (nebo kraje) vyvěsí na úřední desce obecního (nebo krajského) úřadu po dobu patnácti dnů. Účinnost právního předpisu nastává patnáctým dnem po dni vyhlášení, pokud není v právním předpise uvedeno jinak. V naléhavých a výjimečných případech, kdy to vyžaduje tzv. naléhavý obecný zájem, může právní předpis nabýt

účinnosti dnem vyhlášení. Tato skutečnost musí být v předpise uvedena. Obec má zákonnou povinnost vést evidenci všech právních předpisů, které vydala.

4.4 Rozpočet obcí

Rozpočty územní samosprávy patří do soustavy veřejných rozpočtů stejně jako nadnárodní rozpočet, ústřední rozpočet, nebo rozpočty veřejných podniků a neziskových organizací. (Peková, 2002, s. 80) K nejdůležitějším vlastnostem veřejného rozpočtu podle Potůčka (2005, s. 219) patří: - *“rozpočet je po schválení vymahatelný, v rozpočtu se střetává množství zájmů, proces rozhodování o obsahu veřejného rozpočtu je jedinečný“*. *Za plnění rozpočtu jako finančního plánu odpovídají ty orgány, které sestavovaly návrh rozpočtu.* (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 219)

Rozpočet je nejdůležitější dokument, podle kterého každá obec hospodaří, není předmětem této práce podrobně seznamovat čtenáře s rozpočtovou skladbou nebo s jednotlivými položkami rozpočtu, ale je zapotřebí objasnit základní kroky, které předcházejí sestavení, schválení a následnému plnění rozpočtu. Rozpočet je zdrojem informací pro každou zainteresovanou osobu, slouží jako nejdůležitější zdroj informací pro administrativní orgán při výkonu jeho činností. (Potůček a kol., 2005, s. 220)

Stejně jako v domácnosti plánujeme, co koupíme, co postavíme, co bychom potřebovali a lámeme si hlavu tím, z čeho to zaplatíme, musí nejen členové zastupitelstva, ale všechny orgány obce přemýšlet nad tím, co je důležité a co je důležitější, co se bude dít teď a co v budoucnu, na co obec má a na co ne. Pro plánování do budoucna slouží tzv. rozpočtový výhled. *Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku a svazku obcí sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let.* (Česko, 2000c, s. 270)^{iv} Rozpočtový výhled by měl na jedné straně obsahovat příjmy nejen daňové, nedaňové a kapitálové, ale také příjmy z dlouhodobých pohledávek a na straně druhé výdaje na investice, na závazky případně na splátky úvěrů apod. Rozpočtový výhled je zapotřebí zpracovat tak, aby odrážel nepřetržitost trvání ÚSC, měl by být naplánovaný tak, nabyl výrazně schodkový, aby se obec nedostala do dluhové pastí. Rozpočtový výhled se upravuje podle aktuální situace a je velmi dobrým pomocníkem při sestavování rozpočtu, který se sestavuje vždy jen na jeden rok, na kalendářní rok a schvaluje se jako rozpočet vyrovnaný, přebytkový nebo schodkový. *Informace o tom, zda rozpočtové příjmy pokrývají rozpočtové výdaje je pro za-*

stupitelstvo i občany významná. Snižuje riziko přijetí nerealizovatelných rozpočtů. (Schneiderová, 2015, s. 5) Návrh rozpočtu se zveřejní na úřední desce obecního úřadu, tak aby mohl být schválen před 1. lednem a také proto, aby měli i občané možnost se k návrhu vyjádřit, případně podat návrhy nebo připomínky. Pokud není rozpočet před 1. lednem schválen řídí se hospodaření ÚSC rozpočtovým provizoriem. Každá změna rozpočtu se provádí rozpočtovým opatřením, které musí být schváleno zastupitelstvem. Příjmy rozpočtu tvoří vlastní příjmy (kapitálové), běžné příjmy – daně a poplatky, nedaňové příjmy a dotace, výdaje jsou běžné, kapitálové a ostatní. *Třída ostatních výdajů je používána pouze pro rozpočtování, pro zavádění určité rozpočtové rezervy, u které není jasné, zda bude použita na běžné výdaje či výdaje kapitálové.* (Matoušková a ostatní, 2000, s. 91) Příjmy a výdaje mají vztah k činnosti samosprávy i k výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti. (Peková, Pilný, Jetmar, 2012, s. 187)

4.5 Orgány obcí

Zákon o obcích vymezuje čtyři základní orgány obce: zastupitelstvo obce, rada obce, starosta a obecní úřad. Orgány zastupitelstva obce a rady obce jsou výbory a komise, orgánem obce je také obecní policie, kterou zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. Obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce. (Česko, 1991, s. 1) Zákon o obcích definuje také zvláštní orgány obce pro speciální výkon státní správy. Oprávnění ke zřízení těchto orgánů má starosta v případech, kdy jej k tomu opravňuje zákon.

4.5.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je vrcholným orgánem obce, zákon o obcích stanovuje rozpětí počtu členů zastupitelstva podle počtu obyvatel obce od 500 až nad 150 000. Například v obcích do 500 obyvatel je rozpětí 5 – 15 členů, nad 500 do 3 000 obyvatel je to 7 – 15 členů a u obcí s počtem obyvatel nad 10 000 do 50 000 je to 15 – 35 členů. Maximální počet členů v rozpětí 35 – 55 členů je u obcí, které mají více jak 150 000 obyvatel. *Zákon rozlišuje tzv. uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva. Rozdíl spočívá v rozsahu výkonu funkce a v odměňování.* (Svaz měst a obcí, 2014, s. 13) Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením, funkce člena zastupitelstva obce je funkcí veřejnou, člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce určitá práva a povinnosti specifikované v §§82 a 83 zákona o obcích. Právo volit a právo být volen upravuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Funkční

období zastupitelstev je čtyřleté. Mezi nejdůležitější pravomoci zastupitelstva patří schvalovat program rozvoje obce, schvalovat rozpočet obce, rozhodovat o vyhlášení místního referenda, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi, pravomoci zastupitelstva obce upravuje zákon. Zastupitelstvo obce se schází podle potřeb, nejméně však čtyřikrát ročně, zasedání zastupitelstva svolává starosta. Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva nejméně 7 dní předem tak, že tuto informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu. Zasedání zastupitelstva je veřejné, o průběhu zasedání se pořizuje zápis, zastupitelstvo obce je usnášení schopné v případě, že je zasedání přítomna nadpoloviční většina členů zastupitelstva. *Zastupitelstvo obce vydává jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce.* (Česko, 2000a, s. 55)^v Zastupitelstvo obce má ze zákona povinnost zřídit finanční výbor, kontrolní výbor a výbor pro národnostní menšiny, pokud na území obce žije alespoň 10% občanů hlásících se k jiné národnosti, než české. Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky, kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady, kontroluje dodržování právních předpisů na úseku samostatné působnosti. Výbory musí mít lichý počet členů, nejméně však tři a předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce. *Specifickým výborem, který může zřizovat zastupitelstvo obce v částech obce je osadní nebo místní výbor. Ten má nejméně tři členy, přičemž počet členů určí zastupitelstvo.* (Svaz měst a obcí, 2014, s. 16) Zastupitelstvo zpravidla zřizuje i výbor kulturní, sociální nebo výbor pro životní prostředí apod.

4.5.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti, je tvořena starostou, místostarostou a dalšími členy volenými zastupitelstvem. Zákon o obcích stanoví rozpětí počtu členů rady od 5 do 11 členů a v obcích, ve kterých je počet členů zastupitelstva menší než 15 se rada nevolí. V takových obcích vykonává její pravomoc starosta. Rada obce se schází podle potřeb, ze svých schůzí pořizuje zápis, schůze rady nejsou na rozdíl od zasedání zastupitelstva veřejné. Rada obce připravuje návrhy pro zasedání zastupitelstva, vykonává své pravomoci podle zákona je jí vyhrazeno mimo jiné vydávat nařízení obce, zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce, schvalovat organizační řád obecního úřadu. Komise rady obce si rada obce může zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány. Na rozdíl od výborů mohou být komise i výkonným orgánem. *Starosta obce totiž může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech. Předsedou takové komise je pak*

osoba, která prokáže, že má pro svěřený úsek přenesené působnosti zvláštní odbornou způsobilost. (Svaz měst a obcí, 2014, s. 17)

4.5.3 Starosta

Starosta zastupuje obec navenek, za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu, jak již je uvedeno výše v obcích, kde se rada obce nevolí vykonává starosta i její pravomoci. Starostu volí do funkce stejně jako místostarostu zastupitelstvo obce zpravidla na prvním zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce. Jestliže se tak nestane, pak podle zákona o obcích vykonává veškeré pravomoci starosty dosavadní starosta. Výčet povinností a pravomoci starosty je uveden v zákoně o obcích, mezi nejdůležitější patří odpovědnost za včasné přezkoumání hospodaření, za informování veřejnosti o činnosti obce v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, starosta rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti, zabezpečuje výkon přenesené působnosti a další. Starosta má právo užívat při významných příležitostech a občanských obřadech závěsný odznak. (Česko, 2000a, s. 58)^{vi} Starosta zřizuje zvláštní orgány obce, které vykonávají pouze přenesenou působnost, jedná se hlavně o komisi k projednávání přestupků, povodňová komise nebo komise pro sociálně právní ochranu dětí.

4.5.4 Obecní úřad

Obecní úřad je další z orgánů obce, tvoří jej starosta, místostarosta a úředník v obcích, jako je ta naše, kde je jen jeden úředník, ale v ostatních obcích jde o starostu, místostarostu, případně místostarosty, tajemníka a zaměstnance obce zařazené do obecního úřadu. Místostarosta zastupuje starostu a tajemník je odpovědný starostovi. Obecní úřad je výkonným orgánem obce, plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti, rozhoduje v případech stanovených nejen zákonem o obcích, ale i jinými, zvláštními zákony, vykonává přenesenou působnost svěřenou obci. Obecní úřad vykonává především státní v správu a to v souladu se zákony ČR, *je činný i jako pomocník pro samosprávné orgány.* (Wokoun, Mates, 2006, s. 294) Úřad se v souladu se zákonem člení na odbory a oddělení, členění obecního úřadu je vyhrazeno radě obce.

Orgány obce jsou odpovědné za správné hospodaření s majetkem, za strategické plánování a řízení, územní rozvoj obce, veřejné služby, veřejný pořádek a bezpečnost, sociální problematiku, školství, kulturu, životní prostředí, dopravu v obci atd.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

5 FORMULACE VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU

Aby bylo možné předložit návrh a možnosti zlepšení fungování veřejné správy v obcích s populační velikostí menší než 2000 obyvatel, je zapotřebí nejprve zhodnotit fungování veřejné správy, poté analyzovat nedostatky nebo spíše problémy, které jsou ve zkoumaném vzorku v oblasti fungování veřejné správy a teprve z výsledku šetření předložit návrhy a možnosti na zlepšení fungování veřejné správy.

5.1 Cíl výzkumu

Cílem výzkumu je porovnat fungování veřejné správy v malých obcích okresu Opava a na základě výsledku analýz navrhnout opatření pro zlepšení fungování VS.

5.1.1 Vymezení malých obcí

Podle zákona o obcích se jako obec označuje nejen obec, jako taková, ale také město, městys a statutární město. Hlavní město Praha se řídí vlastním zákonem. Obce „základní“ (zpravidla je lze označit také jako „vesnické“) – tedy obce, které nejsou městy, (Hendrych, 2006, s. 148) se v odborné literatuře dělí podle velikosti katastrálního území nebo podle počtu obyvatel. Obce se často člení také podle technické vybavenosti, infrastruktury nebo podle občanské vybavenosti. Tato práce se zabývá fungováním veřejné správy v menších obcích, v obcích které posuzujeme ne podle velikosti katastru, ale podle počtu obyvatel. Existuje několik přístupů, kterými lze vymezit velikostní kategorii malých obcí, můžeme se setkat i s pojmem venkovská obec, to je obec, která má méně než 2 000 obyvatel, a kterou pro potřeby této práce budeme dále nazývat malou obcí. Z důvodu větší vypovídací schopnosti v praktické části si tuto kategorii rozdělíme ještě na další čtyři a to:

- 1) obce do 199 obyvatel,
- 2) 200 – 499 obyvatel
- 3) 500 – 999 obyvatel a
- 4) 1000 – 1999 obyvatel.

6 CHARAKTERISTIKA ÚZEMÍ OKRESU OPAVA

Okres Opava je v Moravskoslezském kraji, který patří mezi významné části České republiky. Katastr kraje o rozloze 5 427 km² sousedí na severu s Polskem, na východě se Slovenskem a ve zbývajících částech pak se Zlínským a Olomouckým krajem. Moravskoslezský kraj se skládá z celkem 6 dřívějších okresů (od západu Bruntál, Opava, Nový Jičín, Ostrava-město, Karviná a Frýdek-Místek) a území 22 obcí s rozšířenou působností. V kraji se nachází celkem 300 obcí, z toho 5 statutárních měst, 35 měst a 3 městyse, ve kterých žije 1 218 732 obyvatel. (Moravskoslezský kraj, © 2015) Správní obvody obcí s rozšířenou působností v kraji jsou: Bílovec, Bohumín, Bruntál, Český Těšín, Frenštát pod Radhoštěm, Frýdek-Místek, Frýdland nad Ostravicí, Havířov, Hlučín, Jablunkov, Karviná, Kopřivnice, Kravaře, Krnov, Nový Jičín, Odry, Opava, Orlová, Ostrava, Rýmařov, Třinec, Vítkov. *Ekonomicky patří kraj stále mezi hospodářsky nejvýznamnější regiony ČR, a to i přes restrukturalizaci a omezení průmyslové výroby jako celku. Region má zcela dominantní postavení v ČR v rámci těžby černého uhlí, výrobě koksu a výrobě surového železa a oceli.* (Wokoun a kol., 2008, s. 183)

Okres Opava sousedí s okresy Bruntál, Olomouc, Nový Jičín, Ostrava-město a Karviná. Žijí a pracují v jedné z obcí okresu Opava, která sousedí s Vojenským újezdem Libavá. Vojenský újezd je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Újezd tvoří územní správní jednotku. Státní správu na území újezdu vykonává újezdní úřad v rozsahu úkolů, které stanoví zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. V čele Újezdního úřadu vojenského újezdu je přednosta, který je podřízen řediteli sekce rozvoje druhů sil - operační sekce Ministerstva obrany. Újezdní úřad jako správní úřad plní k zajišťování obrany státu, k výcviku ozbrojených sil, vojenského a hospodářského využití území újezdu úkoly stanovené zákonem o zajišťování obrany ČR a další úkoly shodné s úkoly, které plní obecní nebo krajský úřad například na úseku odpadového hospodářství, životního prostředí, sociálních dávek, výkon funkce matričního úřadu přijímání žádostí na vydání občanských průkazů atd. (Armáda ČR, © 2015) Rozloha okresu je 1 113,11 km², ke dni 31. 12. 2013 žilo v okrese Opava 177 010 obyvatel.(ČSÚ, © 2014)

6.1 Obce okresu Opava

V okrese Opava je 77 obcí, z toho 7 měst – Budišov nad Budišovkou, Dolní Benešov, Hlučín, Hradec nad Moravicí, Kravaře, Opava a Vítkov. Jediným městysem okresu jsou Litultovice,

okres se dělí na čtyři obvody obcí s rozšířenou působností, kterými jsou Hlučín, Kravaře, Opava a Vítkov. Opava je Statutárním městem s téměř 60 - ti tisíci obyvatel, které patří historicky již po staletí do Opavského Slezska. Opava byla a je považována za metropoli Slezska, i když oficiálně hlavním městem Slezska byla do roku 1928, kdy byl tento územně správní celek zrušen, a vznikla země Moravskoslezská. (Statutární město Opava, © 2015) Kromě tohoto základního administrativního členění jsou na území okresu utvořeny 4 mikroregiony Mikroregion Hvozdice, Mikroregion Matice Slezská, Mikroregion Opavsko – severozápad a Venkovský mikroregion Moravice. Část okresu Opava je součástí euroregionu SILESIA (spolu s částmi okresu Bruntál a Nový Jičín na české straně a Ratibořska s Hlubčiskem na polské straně). Tyto celky jsou určitou formou spolupráce územní samosprávy (mikroregiony), resp. příhraničních regionů (euroregion) a jejich cílem je především hospodářská spolupráce, rozvoj infrastruktury, ochrana životního prostředí, kulturně vzdělávací činnost a turistika. (ČSÚ, © 2015)

Rozdělení obcí okresu Opava podle počtu obyvatel:

do 199 obyvatel	5 obcí
200 – 499	11 obcí
500 – 999	20 obcí
1 000 – 4 999	36 obcí
5 000 – 19 999	4 obce
20 000 – 49 999	žádná obec
50 000 +	1 obec (ČSÚ, © 2015)

Abecední seznam všech obcí okresu Opava je uveden v příloze P I. Do výzkumného vzorku této práce patří 62 obcí okresu Opava s populační velikostí do 2000 obyvatel. Nejmenší obcí okresu je, co se týká počtu obyvatel, obec Staré Těchanovice, obec Markvartovice má 1874 obyvatel a řadí se mezi obce s největším počtem obyvatel výzkumného vzorku, ostatní obce okresu Opava mají více jak 2000 obyvatel.

ADMINISTRATIVNÍ ROZDĚLENÍ OKRESU OPAVA - STAV K 1.1.2008



Obr. 1. Administrativní rozdělení okresu Opava (ČSÚ, © 2015)

6.2 Spolupráce mezi obcemi

Obce mohou vzájemně spolupracovat při výkonu jak samostatné, tak také přenesené působnosti, s jinými právními osobami může obec zakládat či vstupovat do zájmového sdružení právnických osob, které mají právní subjektivitu (Koudelka, 2007, s. 163), obce mohou spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodního sdružení místních celků. (Tamtéž) Děje se tak například v regionální politice při spolupráci s euroregiony. Nejčastější formou meziobecní spolupráce jsou dobrovolné svazky obcí, rozlišujeme tzv. *komplexní rozvojové svazky obcí, které jsou obvykle označovány jako mikroregiony a fungují ve spádových územích s celou řadou funkčních vazeb a účelové (monotematické) svazky obcí, které se převážně orientují na technické záležitosti.* (Integrované přístupy, 2014, s. 48) Meziobecní spolupráce se začala rozvíjet v období vstupu ČR do EU, v souvislosti s možnostmi čerpání prostředků z předvstupních fondů. V současné době jsou projekty na podporu meziobecní spolupráce, financované z Evropského sociálního fondu prostřednictvím operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR, mají za cíl finančně podporovat obce a tím i

jejich obyvatele. Tak, aby efektivně, hospodárně a ve vzájemné součinnosti zajišťovaly kvalitní služby veřejnosti. Meziobecní spolupráce je na úrovni obcí, mikroregionů, euroregionů a místních akčních skupin. S posilováním místních akčních skupin (MAS), které na mikroregionální úrovni *přebírají agendu rozvoje venkova, vyvstává řada otázek ohledně dalšího fungování svazků obcí, resp. vztahu mezi svazky obcí a MAS.* (Tamtéž)

Obce okresu Opava spolupracují v různých sdruženích, mimo Euroregionu a mikroregionů se jedná o Sdružení obcí Bílovecka, Sdružení obcí Hlučínska, Svazek obcí mikroregionu Hlučínska a také v MAS Opavsko (Místní akční skupina).

6.3 Analýza Formulace výzkumného problému

V následujícím textu provedu analýzu vybraných problémů fungování veřejné správy v malých obcích, budu vycházet z výsledků dosud provedených analýz, z poznatků předvýzkumu, který jsem uskutečnila s pěti starosty malých obcí a z vlastních zkušeností.

Důležitými zdroji pro analýzu byla data získána z katalogu činností obcí, analýzy aktuálního stavu (MVČR, © 2011) a odborných časopisů (Obec & finance, Veřejná správa).

Z rozhovorů se starosty, které jsem provedla před samotným výzkumem je zřejmé, že největší problémy fungování veřejné správy jsou již tradičně v nedostatku finančních prostředků, v nadměrném výkonu přenesené působnosti a nedostatečného finančního ohodnocení za tuto působnost, ve stále narůstající byrokracii, kterou nemůže zvládnout pouze jeden úředník. Starostové poukázaly také na skutečnost, že spolupráce s obcemi s rozšířenou působností není úplně ideální hlavně, co se týká uzavírání veřejnoprávních smluv v oblasti přenesené působnosti. Podle analýzy výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (Ministerstvo vnitra, © 2012, s. 6) vykonávají obce I. stupně přenesenou působnost na základě 65 zákonů v gesci celkem 17 ústředních správních úřadů, což je opravdu neúnosné, z přehledu základních nedostatků ve fungování samosprávy (Obec & finance, © 2013, s. 64) vyplývají velmi podobné a mnohdy totožné problémy a nedostatky, které uvedli starostové, např. oblast financí, řízení samosprávy – nedostatečná znalost manažerů (starostů) samospráv, *bezbrehé narůstání byrokracie, často značná nekompetentnost volených orgánů samospráv při rozhodování, jejich nedostatečná znalost právních předpisů.* (Obec & finance, 2013, s. 64)

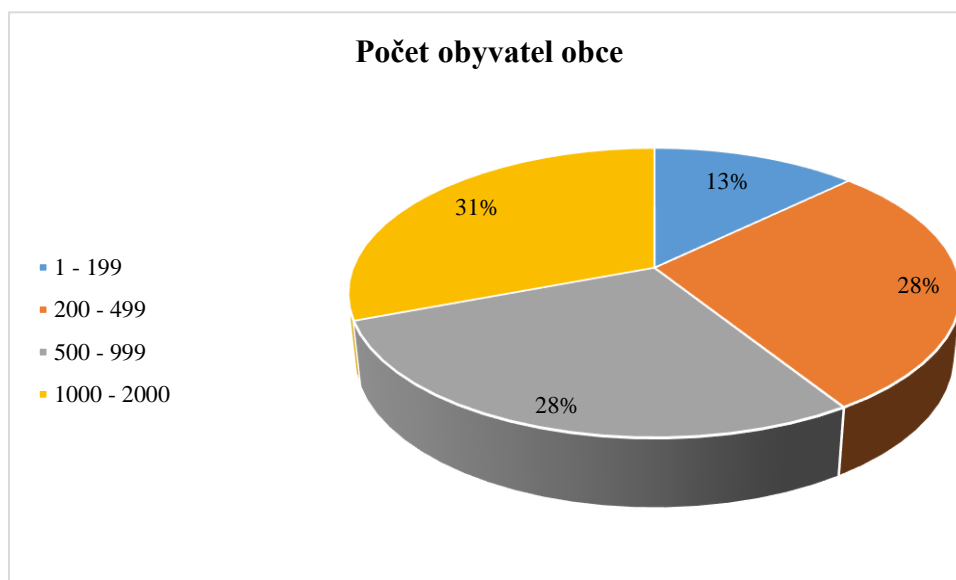
Na základě výše uvedeného byl sestaven dotazník, který je uveden v příloze P II této práce.

7 ANALÝZA DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ

Na základě předvýzkumu a analýzy dokumentů uvedených v předchozí kapitole bylo provedeno dotazníkové šetření, kterého se účastnilo 39 respondentů, což je 62,9 % z celkově 62 oslovených respondentů, tedy obcí okresu Opava s populační velikostí menší než 2000 obyvatel. Žádost o vyplnění dotazníku byla zaslána na obce elektronickou poštou, respondenti odpovídali na 13 otázek, které byly kombinací otázek uzavřených, polootevřených i otevřených. Uzavřené otázky umožní respondentům vybrat odpověď z předdefinovaných možností, otevřené otázky dávají respondentům možnost vyjádřit svůj názor.

Dotazníkové šetření se zúčastnilo:

- 11 obcí s počtem obyvatel 1000 – 2000
- 12 obcí s počtem obyvatel 500 – 999
- 11 obcí s počtem obyvatel 200 – 499
- 5 obcí s počtem obyvatel do 199



Obr. 2. Obce podle počtu obyvatel (vlastní zpracování).

Co se týká starostů a členů zastupitelstva, pak se výzkumu účastnilo 25 obcí, ve kterých funkci starosty vykonává uvolněný starosta a 14 obcí se starostou neuvolněným, pouze ve 2 obcích jsou členové zastupitelstva zastupiteli uvolněnými, ostatní obce mají zastupitelstvo neuvolněné.

Tab. 1. Přehled o výkonu funkcí starosty a členů zastupitelstev v obcích podle počtu obyvatel.

Obce s počtem obyvatel	Uvolněný starosta	Neuvolněný starosta	Uvolnění členové zastupitelstva	Neuvolnění členové zastupitelstva
1 - 199	2	3	0	5
200 - 499	4	7	0	11
500 - 999	8	4	1	11
1000 - 2000	11	0	1	10

Zdroj: Vlastní zpracování na základě výsledků výzkumu.

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že obce s počtem obyvatel 1000 – 2000 mají 100% zastoupení uvolněných starostů, členové zastupitelstva jsou ve všech obcích z 94,87 % neuvolněnými zastupiteli.

Počet členů obecního zastupitelstva u dotazovaných obcí je uveden v následující tabulce:

Tab. 2. Počet členů zastupitelstva obcí okresu Opava, které se účastnily dotazníkového šetření

Počet členů	5	7	9	11	Více jak 11
Počet obcí	2	13	13	2	9

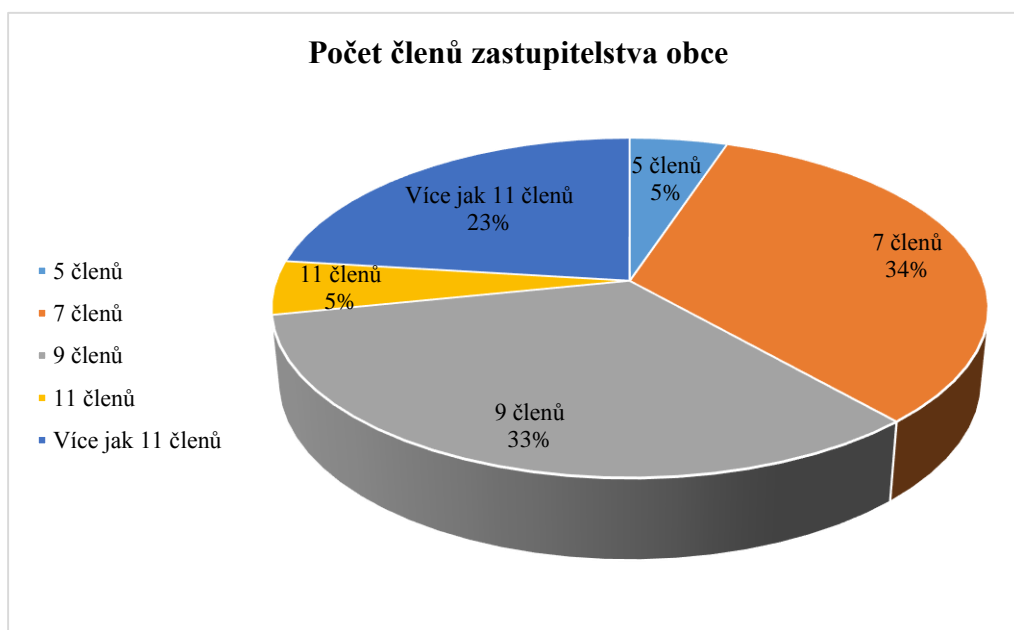
Zdroj: Vlastní zpracování

Výsledky z tabulky lze interpretovat následovně:

- 34% obcí má sedmičlenné zastupitelstvo
- 33% obcí má devítičlenné zastupitelstvo
- 23% obcí má více jak jedenáct členů v zastupitelstvu

- 5% obcí má jedenáct členů v zastupitelstvu a
- 5% obcí má pětičlenné zastupitelstvo

Na níže uvedeném grafu je patrné procentuální zastoupení počtu členů zastupitelstev ve zkoumaných obcích⁸.



Obr. 3. Počet členů zastupitelstva v obcích. (vlastní zpracování).

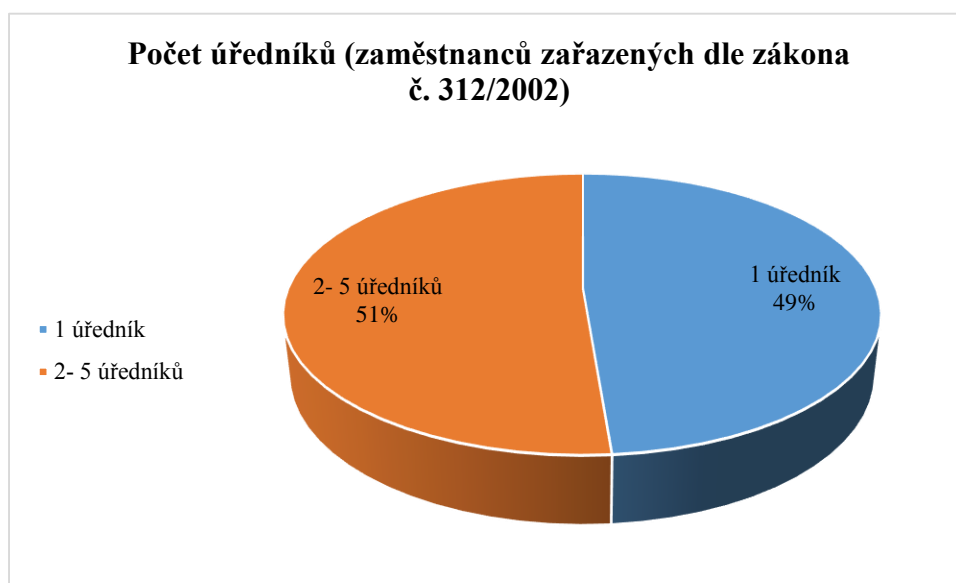
Vzhledem k tomu, že se stále hovoří o snižování počtu úředníků a o tom, kolik úředníků je neefektivně zaměstnáváno a kolik finančních prostředků to stojí, byly první dvě otázky směřovány na počet úředníků, tedy zaměstnanců zařazených dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících a dotaz zda je tento počet dostačující. V jednotlivých malých obcích okresu Opava je zaměstnáno maximálně 5 úředníků.

⁸ Zdrojem dat o počtu obyvatel obcí, o počtu členů zastupitelstva obcí a o tom, zda se jedná o uvolněné nebo neuvolněné členy zastupitelstva byly internetové stránky obcí, které se účastnily dotazníkového šetření. Jejich výčet je uveden v seznamu použitých zdrojů.

Tab. 3. Počet úředníků v jednotlivých obcích.

Obce s počtem obyvatel	1 - 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 2000	Celkem
1 úředník	4	9	4	2	19
2 – 5 úředníků	1	2	8	9	20

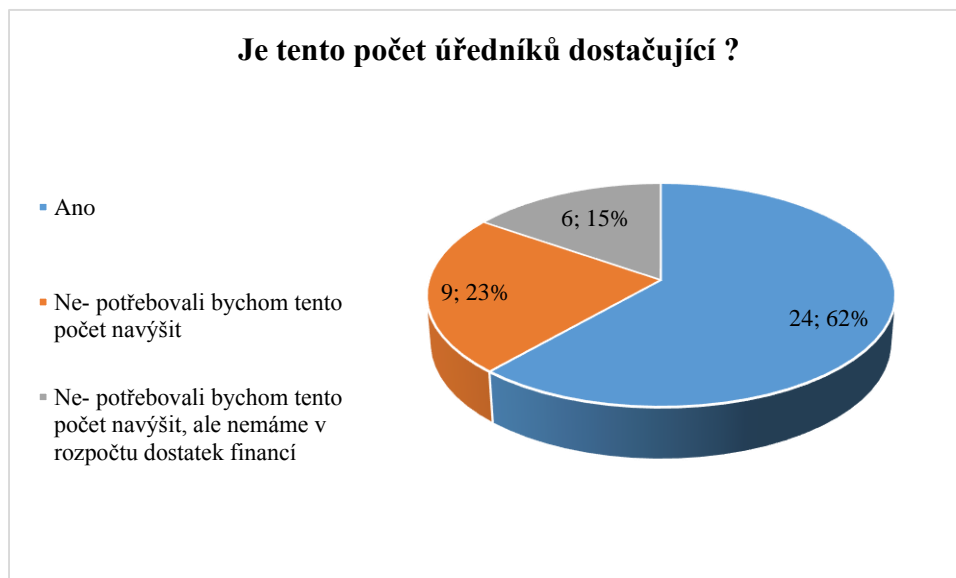
Zdroj: Vlastní zpracování z výsledků dotazníkového šetření



Obr. 4. Počet úředníků v malých obcích okresu Opava (vlastní zpracování).

Na druhou otázku, zda je počet úředníků dostačující odpovědělo 24 respondentů *Ano* (61,54%), zbývajících 38,46% dotázaných odpovědělo *Ne*, s tím že 9 respondentů by tento počet úředníků potřebovalo navýšit, ale nemá v rozpočtu dostatek finančních prostředků a 6 dotázaných uvedlo pouze, že by počet úředníků potřebovali navýšit. (Obr. 5)

Podle výše uvedených odpovědí by se zdálo, že jsou obce s počtem úředníků celkem spokojené, a že jsou schopné zvládat rostoucí administrativu a výkony spadající jak do samostatné, tak i do přenesené působnosti vlastními silami, ale opak je pravdou.



Obr. 5. Dostatečný počet úředníků (vlastní zpracování)

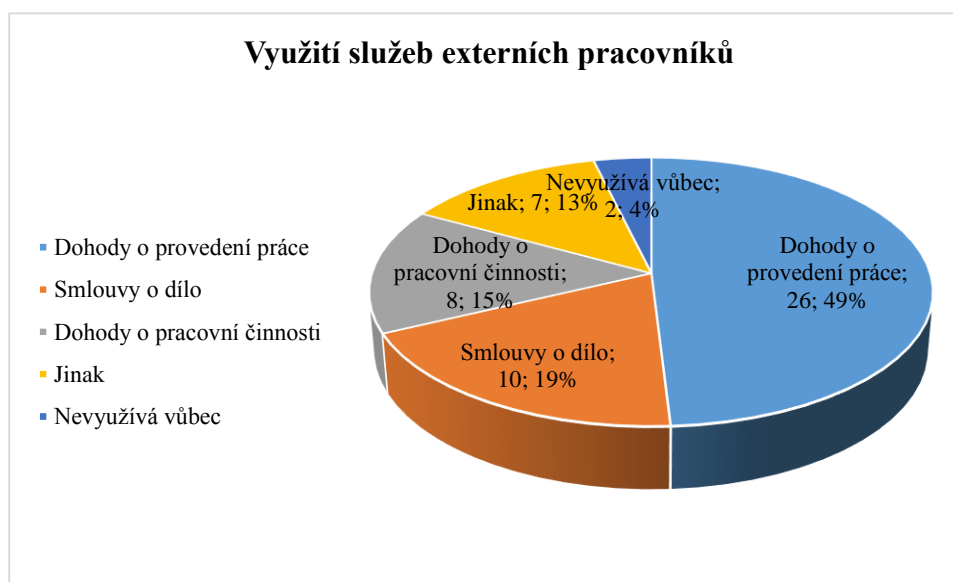
Na otázku - **Využívá Vaše obec externí pracovníky pro některé agendy – např. mzdy, přestupky, účetnictví apod.** odpovědělo 82% obcí **Ano**, tedy že využívá externí pracovníky pro zpracování některých agend. (Tab. 4) Cílem práce nebylo zjišťovat, o jaké agendy se jedná, cílem bylo zjistit, zda je obec schopna vlastními silami zvládnout náročnou práci, která souvisí s posláním obce. Čtenář by mohl z výše uvedeného usoudit, že je toto zbytečně komplikované, protože obce stejně hradí mzdové náklady za tyto služby ze svých rozpočtů, a kdyby se navýšil počet úředníků, tak by se nemuseli zaměstnávat externí pracovníci. Skutečnost je taková, že tyto služby, které pro obec dělají externí pracovníci, jsou pro zaměstnavatele levnější, než kdyby je dělal další úředník. Zpravidla se jedná o agendy, které není potřeba zpracovávat denně, např. mzdy, nebo které se vyskytují nepravidelně, jako třeba přestupky, které některá obec řeší třeba jen čtvrtletně, zpracování čtvrtletních výkazů apod.

Tab. 4. Využívání externích pracovníků

Počet obyvatel	1 - 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 2000	Celkem	%
ANO	5	8	10	9	32	82,05 %
NE	0	3	2	2	7	17,95%

Zdroj: Vlastní zpracování dle výsledků dotazníkového šetření

Přestože 24 obcí odpovědělo, že počet úředníků je dostačující, většina z těchto využívá externích pracovníků, kteří jsou nejvíce zaměstnáváni na dohodu o provedení práce ve 26 případech, v 10 případech je s těmito pracovníky sepsána smlouva o dílo, dohody o pracovní činnosti jsou uzavřeny v 7 obcích a v 7 případech je smluvní vztah s externími pracovníky uzavřen jinak, než je výše uvedeno. Nejčtenější jsou dohody o provedení práce a to proto, že z těchto se neodvádí sociální a zdravotní pojištění, tedy do 10 000,- Kč hrubé mzdy, dohody o provedení práce se sjednávají na dobu určitou na určitou práci (činnost, či službu) a jsou méně náročné, co se administrativy týče než dohody o pracovní činnosti, u kterých se ze zákona musí hradit sociální a zdravotní pojištění a tudíž musí být zaměstnanec přihlášen (a po skončení sjednané činnosti odhlášen) na příslušnou zdravotní pojišťovnu a okresní správu sociálního zabezpečení. Obec hradí ZP a OSSZ odvody z hrubé mzdy zaměstnance a tím se zvyšují mzdové náklady oproti dohodě o provedení práce. Nejjednodušší forma spolupráce s externími pracovníky je pro obec uzavření smlouvy o dílo, ovšem v těchto případech má zpravidla externí zaměstnanec mnohem vyšší cenové nároky. Ať obec uzavře jakýkoli právní vztah, vždy nese plnou odpovědnost za činnosti, které jsou předmětem smlouvy o výkonu kterékoli agendy.



Obr. 6. Využití služeb externích pracovníků (Vlastní zpracování dle výsledků dotazníkového šetření.

Jedním z problémů fungování veřejné správy je nedostatek času na práci spojenou s veřejnou funkcí v případech, kdy je starosta ze své funkce neuvolněný, tzn., že má své zaměstnání, případně rodinu a teprve po práci může zastávat funkci starosty, zpravidla v pozdních odpoledních nebo večerních hodinách, v době, kdy už je na ostatních úřadech po úředních hodinách. Proto jsem požádala dotazované o odpověď na otázku:

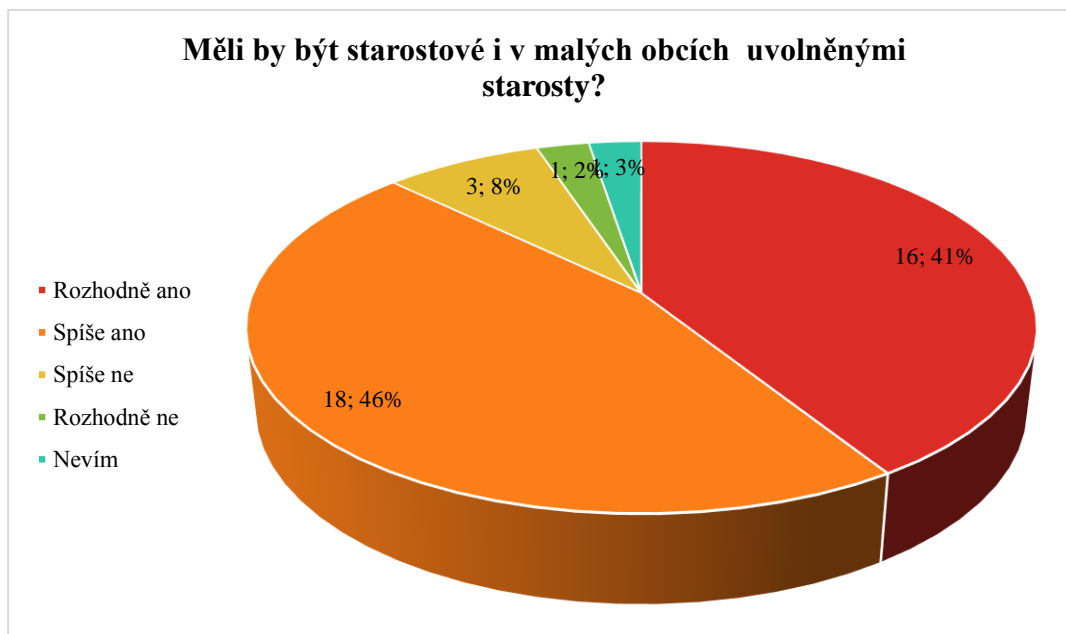
Myslíte si, že by starostové i v malých obcích měli být uvolněnými starosty?

Cílem této otázky bylo zjistit, co si respondenti myslí o tom, že by starostové i v malých obcích měli být uvolněni z funkce starosty, otázka byla uzavřená, respondenti si mohli vybrat jednu z pěti nabízených možností. Z výzkumu vyplývá, že většina respondentů, více jak 87% (Obr. 6) si myslí, že by starostové v malých obcích měli být uvolněni. Záleží pouze na rozhodnutí zastupitelstva obce, zda bude volen starosta uvolněný nebo neuvolněný, toto rozhodnutí je však velmi úzce spjato s finančními možnostmi obce. Většinou jsou v rozpočtu obce omezené mzdové prostředky a odměna člena zastupitelstva za výkon funkce uvolněného a neuvolněného starosty se značně liší.

Ve většině obcí byly odpovědi **rozhodně ano** a **spíše ano**, pouze ve třech obcích zazněla odpověď **spíše ne** a jen ve dvou obcích s počtem obyvatel 500 – 999 jsou respondenti přesvědčeni, v jednom případě, o tom, že by starosta **rozhodně neměl** být uvolněným starostou a v jednom případě zazněla odpověď **nevím**. (Tab. 5)

Počet obyvatel	1 - 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 2000	Celkem
Spíše ano	3	5	5	6	19
Rozhodně ano	2	4	5	4	15
Spíše ne		2		1	3
Rozhodně ne			1		1
Nevím			1		1

Tab. 5. Názory na možnost uvolněné funkce starosty podle struktury velikostí obcí (vlastní zpracování)

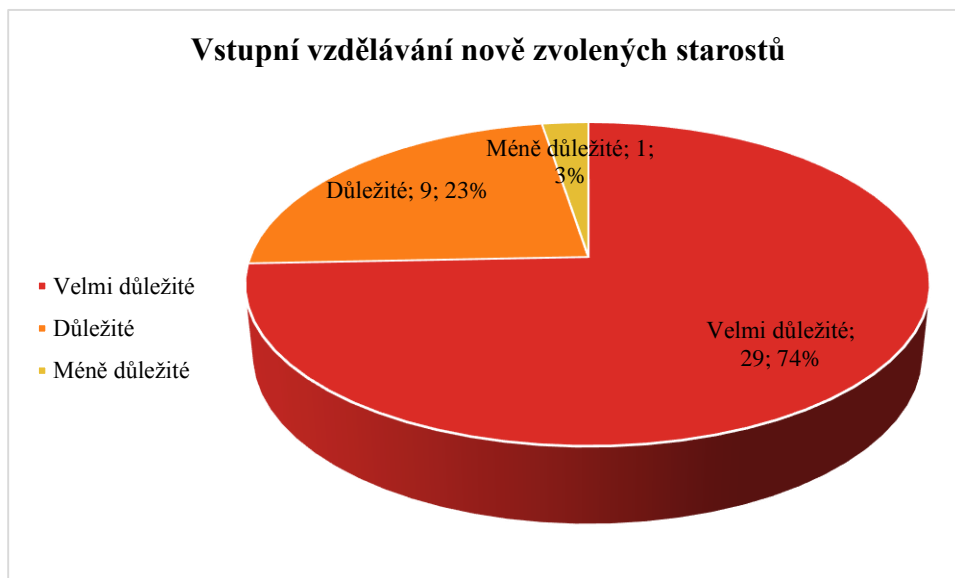


Obr. 7. Názor na možnost uvolněného starosty (vlastní zpracování dle výsledků dotazníkového šetření).

Veřejná správa by měla být profesionální, volené orgány samospráv by měly být kompetentní v rozhodování a měly by mít dostatečnou znalost právních předpisů. Každý úředník má povinnost průběžně se vzdělávat a stále si prohlubovat kvalifikaci na rozdíl od volených členů zastupitelstva obce. Šestá a sedmá otázka dotazníku směřovala k prohlubování vzdělávání starostů a členů zastupitelstva.

Otázka: Jak důležité by podle Vašeho názoru mělo být „vstupní vzdělávání“ nově zvolených starostů (např. seminář, který by byl zaměřen na základní informace o fungování veřejné správy – zákon o obcích, základní registry, základní zákony...)?

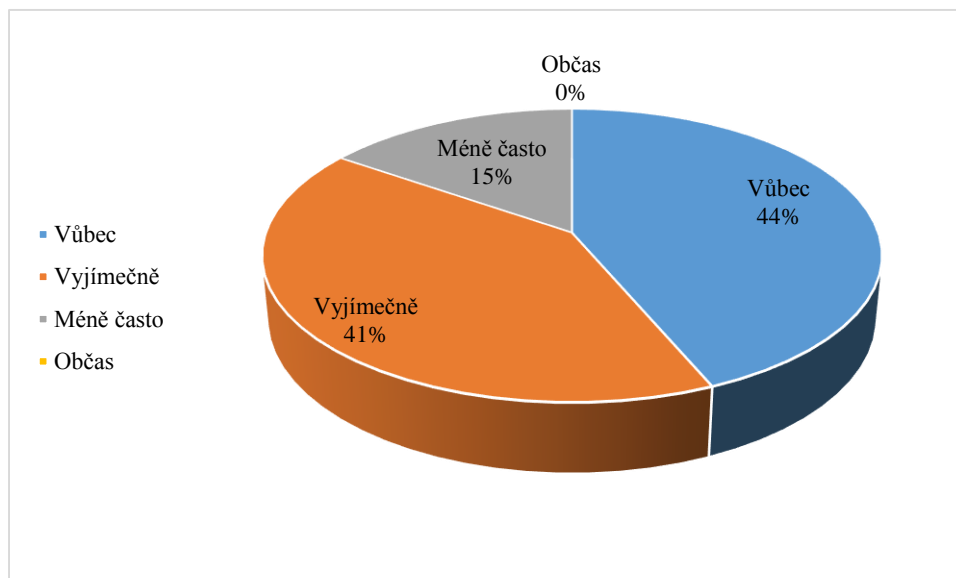
Cílem této otázky bylo zjistit nejen názor, ale potažmo i zájem starostů o základní informace ohledně fungování veřejné správy, respondenti měli zvolit jednu z nabízených možností. Jako **velmi důležité** se „vstupní vzdělávání“ nově zvolených starostů jeví 29 respondentům, 9 respondentů odpovědělo, že je **důležité**, aby nově zvolený starosta měl možnost nějakého „vstupního vzdělávání“ a pouze v jednom případě se tato otázka zdá být **méně důležitá**.



Obr. 8. Důležitost vstupního vzdělávání nově zvolených starostů (vlastní zpracování na základě výsledků dotazníkového šetření)

Otázka: Jak často se účastní členové zastupitelstva obce vzdělávacích programů (seminářů, školení, kurzů, metodických dnů)?

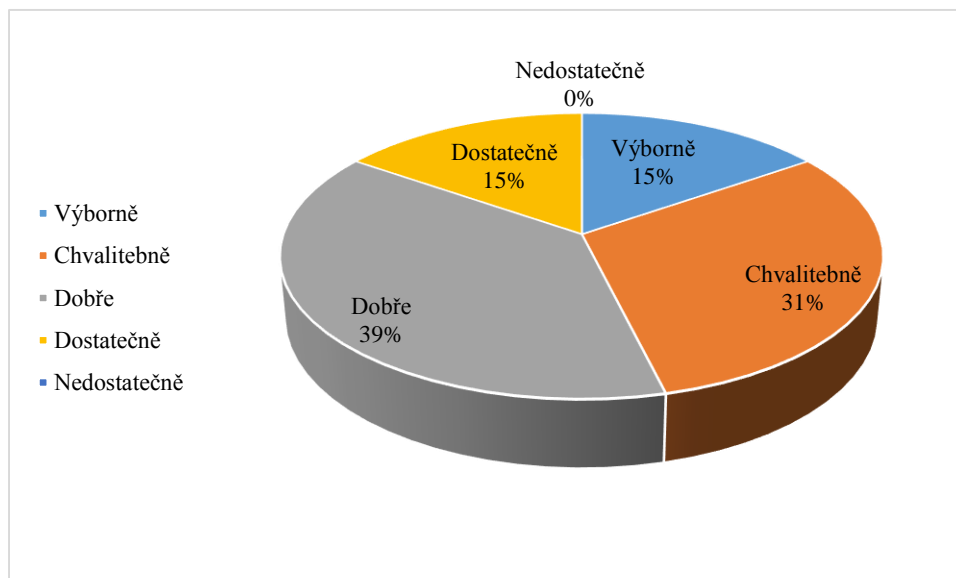
Tato otázka byla položena s cílem zjistit zájem členů zastupitelstva o fungování veřejné správy (z hlediska právního), ale aby byla potvrzena platnost zjištěných výroků, měl být rozlišen zájem samostatných členů zastupitelstva obce na jedné straně a zájem obcí vysílat členy zastupitelstva na vzdělávací semináře, školení apod. na straně druhé. Vzhledem k tomu, že byl dotazník zasílán na obce a ne členům zastupitelstva nebyl předmětem výstupu zájem, ale četnost účastí na vzdělávání členů OZ. Odpověď zní jednoznačně: Členové zastupitelstva se vzdělávacích programů neúčastní. (Obr. 9)



Obr. 9. Účast členů OZ na vzdělávacích programech (vlastní zpracování na základě dotazníkového šetření)

Z analýz dříve zpracovaných vyplývá skutečnost, že je na jedničkové obce (obce I. typu) přenašena ve velké míře výkon státní správy v přenesené působnosti. Orgány samosprávy mají možnost obracet se o pomoc na obce s rozšířenou působností a to nejen o pomoc metodickou, ale také o pomoc s výkonem přenesené působnosti, která bývá smluvně ošetřena na základě veřejnoprávních smluv.

Otázky týkající se spolupráce s obcemi III. typu byly zaměřeny na spolupráci s ORP všeobecně, na to, zda má obec uzavřenou veřejnoprávní smlouvu a pakliže ano, na jaký výkon přenesené působnosti. Na otázku: **Spolupráce s Vaší ORP (obcí s rozšířenou působností) je dle Vašeho názoru** měli respondenti vybrat odpověď z pěti možností a to tak, jako by známkovali ve škole, tady od 1 po 5 (výborná – nedostatečná), odpovědi jsou patrné z níže uvedeného grafu.



Obr. 10. Spolupráce malých obcí s ORP (vlastní zpracování na základě dotazníkového šetření)

Z výše uvedeného vyplývá, že by spolupráce obcí s obcemi s rozšířenou působností mohla být lepší, přece jen 15% nedostatečné spolupráce je v době modernizace a probíhajících reforem veřejné správy dost alarmující. Z vlastní zkušenosti však vím, že nejde jen o nedostatečný přístup ke spolupráci ze strany jedničkové obce, ale o nedostatek pochopení a snahy ze strany ORP, pokud ORP požaduje jakékoli vyjádření, sdělení, či závazné stanovisko, má se za to, že takto bude učiněno ze strany malé obce zpravidla okamžitě, ale pokud požaduje malá obec nějaký výkon od ORP pak se velmi striktně dbá na zákonnou lhůtu (30 dnů) k vyřízení požadavku. Úředníci ORP mají často pocit nadřazenosti při jednání s úředníky malých obcí a to se pak odráží na celkovém pohledu na ORP. Můj názor potvrzuje i skutečnost, že pouze 10 obcí spolupracuje s ORP v rámci veřejnoprávní smlouvy na úseku výkonu přenesené působnosti, protože na otázku **Máte uzavřenou alespoň jednu veřejnoprávní smlouvu s ORP o výkonu přenesené působnosti** odpovědělo 29 respondentů **Ne**, to znamená, že 74,44% obcí nemá uzavřenou žádnou smlouvu s ORP, přesto, že je výkon přenesené působnosti značně náročný a hlavně není spravedlivě finančně státem ohodnocen. Pro zajímavost uvádím porovnání (Tab. 6) o využívání veřejnoprávních smluv v souvislosti s velikostí obcí.

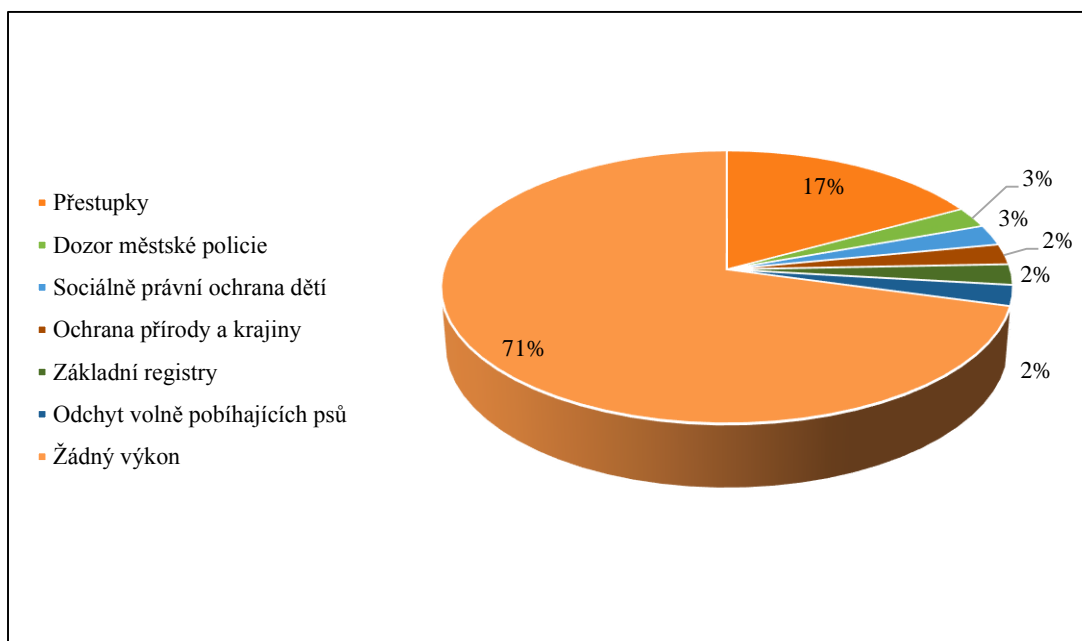
Tab. 6. Veřejnoprávní smlouvy s ORP o výkonu přenesené působnosti.

Počet obyvatel	1 - 199	200 - 499	500 - 999	1000 – 2000	Celkem
Odpověď ANO	0	3	3	4	10
Odpověď NE	5	8	9	7	29

Zdroj: Vlastní zpracování za základě dotazníkového šetření.

Z uvedené tabulky (Tab. 6.) je patrné, že ty nejmenší obce si výkon přenesené působnosti zajišťují vlastními silami, tedy vlastním úředníkem, je sice pravda, že například přestupkových řízení bude méně, než ve větších obcích, ale i tak je to pro jednoho úředníka velmi náročné, proto většina obcí využívá externích pracovníků, konkrétně na již zmíněné přestupky je to ve většině obcí okresu Opava (vlastní zkušenost, výkaz o přestupcích a tzv. swotky) předseda přestupkové komise, člověk, který má zvláštní odbornou způsobilost a hlavně zkušenosti. Členové přestupkové komise jsou občané obce, a proto je také pro samotné řízení velkým plus i fakt, že právě předseda komise není místní, je to pro obviněné, nebo podezřelé z přestupku přece jen jiná autorita.

Cílem otázky číslo 10 bylo zjistit, ve kterých věcech přenesené působnosti malé obce s obcí s rozšířenou působností spolupracují, pakliže mají uzavřenou alespoň jednu veřejnoprávní smlouvu. Otázka byla polootevřená, respondenti měli na výběr, kdy mohli vybrat několik možností a byla jim dána možnost vlastní odpovědi. Nejvíce smluv je uzavřeno na již zmiňovaný výkon přenesené působnosti ve věcech přestupků.



Obr. 11. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti (vlastní zpracování).

Jedním z podstatných problémů fungování veřejné správy je složitý administrativní proces, kterého je zapotřebí k získávání dotací, odborná literatura i různé analýzy poukazují na neznalost, resp. neschopnost využívání dostupných zdrojů. *Obce nevědí jak správně psát projekty, chybí centrální evidence dotací a projektů, které obce mohou získat.* (Obce & finance, 2013, s. 64)

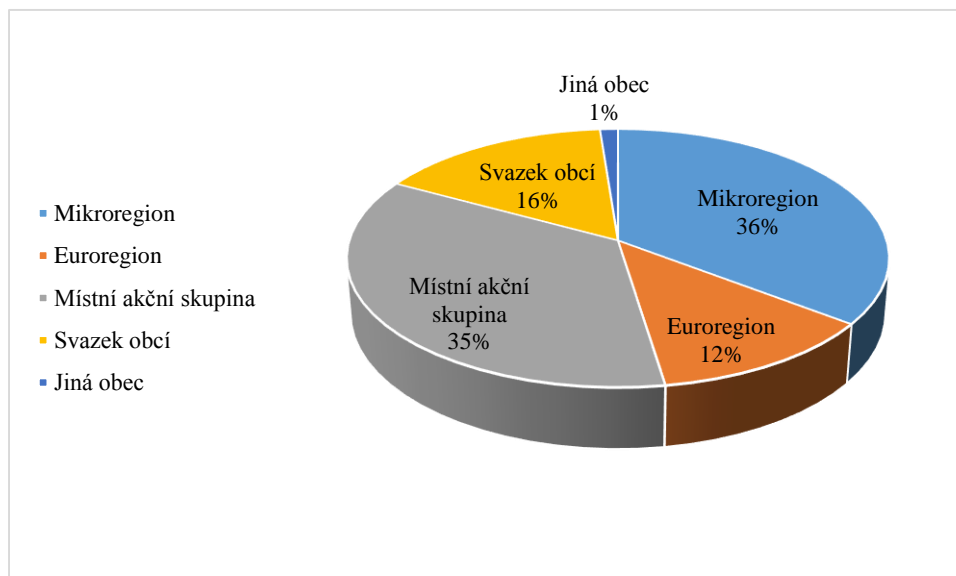
Zpracování žádosti o dotaci (ze státních fondů, z ministerstev, z kraje atd.) a následnou administraci pro Vaši obec zpravidla provádí: Odpovědi na tuto otázku měly jasně definovat, zda je obec sama schopna čerpat finanční zdroje z dotací nebo činnosti spojené se zpracováním žádostí a následnou administrací jsou pro obec vykonávány jinými subjekty. Respondenti měli možnost výběru z pěti odpovědí. Pouze 30% obcí je schopno zpracovávat žádosti o dotaci vlastními silami, zbývajících 70 % obcí zaměstnává externí pracovníky, využívá dodavatelské firmy, nebo tuto agentu zajišťuje jiným způsobem.

Tab. 7. Zpracovatelé žádostí o dataci.

Obce	1 - 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 2000	Celkem
Zaměstnanec obce	3	4	2	3	12
Externí pracovník	0	5	6	3	14
Dodavatelská firma	2	1	4	4	11
Jiný způsob	0	1	0	1	2

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dotazníkového šetření.

V posledních letech se klade velký význam na meziobecní spolupráci nejen v oblasti kultury a cestovního ruchu, ale i v oblastech investičních, především v oblasti společných projektů. Společné dotační akce a projekty v oblasti zdravotnictví, dopravy, odpadového hospodářství, ubytování pro sociálně slabé a rozvoje infrastruktury. Co se týká meziobecní spolupráce obcí okrasu Opava jsou jednoznačně všechny obce do spolupráce zapojeny. Na otázku, zda obce spolupracují v rámci získávání dotací s mikroregione, místní akční skupinou, svazkem obcí, euroregionem či jinou obcí měli možnost respondenti vybrat více možností. Spolupráce s mikroregionem a stejně tak i spolupráce s euroregionem zaujímá v okrese Opava „první místo“, na dalších místech je pak spolupráce se svazkem obcí, euroregionem a jinou obcí.



Obr. 12. Meziobecní spolupráce (vlastní zpracování).

Cílem poslední otázky dotazníkového šetření bylo získat data, resp. odpovědi potvrzující odpovědi získané ze všech předchozích otázek, i když se jednalo o otevřenou otázku, v podstatě šlo o kontrolní otázku, která měla ověřit věrohodnost odpovědí dotazovaných a svým způsobem potvrdit problémy fungování veřejné správy. V závěru dotazníku jsem požádala dotazované, aby krátce uvedly svůj názor.

Fungování veřejné správy v malých obcích – v čem spatřujete dle Vašich zkušeností největší problémy? (uved'te jen krátce)

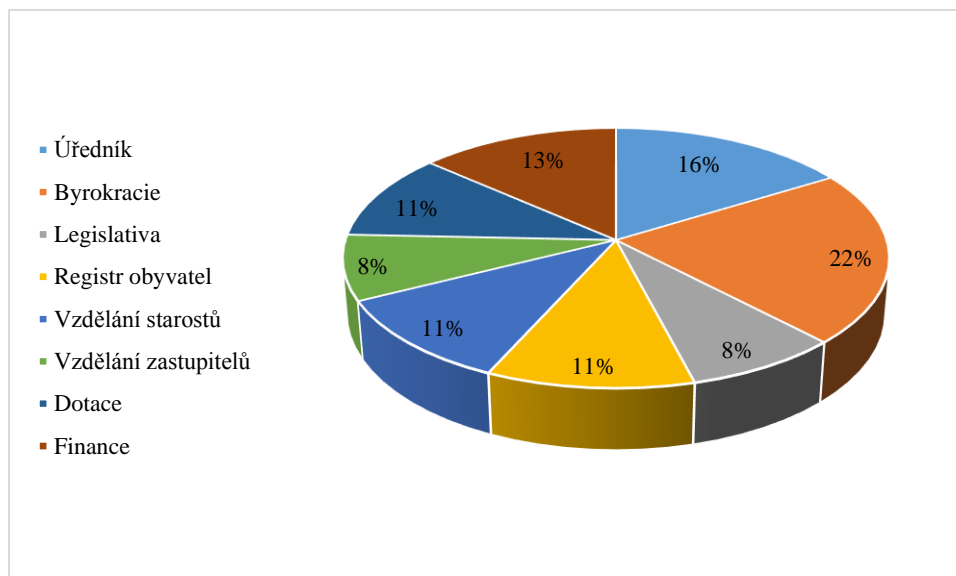
Dříve, než provedu analýzu odpovědí na výše uvedenou otázku, dovoluji si ocitovat krátké odpovědi, které jsem pro lepší přehled abecedně seřadila:

- *1 - "Jeden pracovník" = veškerá agenda obce (absolutně nelze zachytit stále měnící se legislativu)*
- *Dotace, nesmyslné byrokracie*
- *Hodně přenesené působnosti, málo peněz, byrokracie*
- *Individuální podle typu obcí*
- *Mnoho práce na jednoho úředníka, neznalost a nezvladatelnost zastupitelů v jejich funkci.*

- *Myslím si, že by starostové měli mít alespoň středoškolské vzdělání. Největší problémem je, že zastupitelé nejsou dostatečně seznámeni se zákony obce.*
- *Nadměrná byrokracie, legislativní změny v průběhu roku, složitá administrace dotací*
- *Nedostatek financí na infrastrukturu - chodníky, cesty, kanalizace, mosty, budovy*
- *Nedostatek finančních prostředků - řeší se neuvolněným starostou - starosta by měl být hrazen ze státního rozpočtu, tak jak poslanci, anebo z krajských rozpočtů*
- *Nezastupitelnost úředníka v případě dovolené a nedej Bože nemoci!!!*
- *Nízký rozpočet*
- *Schvalování zákonů v průběhu roku, velké množství novel a s tím spojená byrokracie pro obce*
- *Starosta by měl mít alespoň středoškolské vzdělání, změny zákonů*
- *Starostové by měli mít alespoň střední školu, Registr obyvatel je nefunkční, dotace - zbytečná byrokracie*
- *VS je podfinancována a přetížena hloupými agendami od ekonomických po dotace. Dotace jsou metlou společnosti i podnikání a zatěžují obce víc, než je zdrávo.*
- *V oblasti evidence obyvatel - změnové sestavy*
- *Velká byrokracie a tvoření činností papír pro papír*
- *Velké množství administrace za neadekvátní peníze!!!*
- *Velký rozsah znalostí, které je k řízení a fungování malé obce třeba a špatná zastupitelnost v případě nepřítomnosti.*
- *Velmi náročná administrativa ve všech oblastech správy, stále schvalování nových zákonů, apod.*
- *Vzdělání zvolených členů zastupitelstva*
- *Základní registry – stále nefunguje evidence obyvatel tak, jak bychom potřebovali*
- *Za krátkou dobu ve funkci, to nemohu posoudit.*
- *Změnové sestavy, stále nefungují*

Všechny výše uvedené odpovědi se dají shrnout do osmi základních problémů, kterými jsou:

- 1.) Jeden úředník – velký rozsah znalostí, veškerá agenda obcí, mnoho práce na jednoho úředníka a hlavně jeho nezastupitelnost
- 2.) Nadměrná byrokracie, administrativa, „papír pro papír“ – hodně přenesené působnosti
- 3.) Mění se legislativa – schvalování zákonů v průběhu roku, novelizace zákonů, stále se mění legislativa
- 4.) Registr obyvatel - evidence obyvatel – nefungují změnové sestavy, registr obyvatel stále není přizpůsoben pro ohlašovny
- 5.) Vzdělání starostů – starosta by měl mít alespoň středoškolské vzdělání, měl by být uvolněný, hrazen ze státního, nebo krajského rozpočtu
- 6.) Zastupitelé – nedostatečná znalost zákonů, vzdělání zvolených členů zastupitelstva, neznalost a nezvladatelnost svých funkcí
- 7.) Dotace – zbytečná byrokracie, nesmyslná byrokracie, zátěž pro obce
- 8.) Finance – málo peněz za výkon přeneseném působnosti, nedostatek finančních prostředků na úhradu uvolněné funkce starosty, nedostatek financí na infrastrukturu, nízký rozpočet.



Obr. 13. Přehled problémů (vlastní zpracování na základě výsledků dotazníkového šetření)

Z výše uvedeného grafu je patrné, že největším problémem fungování veřejné správy je spatřován v nadměrné byrokracii, přestože by mělo docházet ke snižování byrokratické zátěže zvláště po zavedení základních registrů, Czech POINTU, datových schránek apod., neděje se tak. Časové a finanční zatížení spojené s nadměrnou byrokracií vede ke zvyšování nákladů, k nadměrnému zatěžování a tím také ke snižování kvality fungování veřejné správy. Podle strategického rámce veřejné správy v letech 2014+ (Ministerstvo vnitra, © 2014, s. 11) se v následujícím období kromě jiného navrhuje *připravit a implementovat projekty zaměřené na snižování administrativní zátěže občanů, nevládních neziskových organizací a veřejné správy, realizovat příslušné sektorové zjednodušující projekty zejména v oblasti statistiky, daní, dopravy, zaměstnanosti, zdravotnictví či sociálních věcí*. Čas tedy ukáže, jestli dojde ke zjednodušení a snížení byrokratické zátěže ve veřejné správě.

Druhým největším problémem je postavení úředníka, zpravidla jednoho úředníka v malé obci, na kterého jsou kladeny obrovské nároky, úředník je základním stavebním kamenem veřejné správy. *A není podstatné, zda jde o úředníka ministerstva nebo o úředníka vykonávající státní správu v přenesené působnosti na kraji, či obci.* (Ministerstvo vnitra, s. 57) Troufám si říct,

že na té nejmenší obci má úředník největší rozsah znalostí, zastává nejvíce funkcí a je opravdu nezastupitelný.

Nedostatek finančních prostředků trápí nějakým způsobem všechny obce, ať jde o nízký rozpočet, o málo financí na mzdy či nedostatek peněz na infrastrukturu, ale cílem této práce není analyzovat, nebo zkoumat finanční stránku obcí, je to tak rozsáhlá oblast, že by vydala na celou diplomovou práci, cílem této práce je poukázat na jiné problémy fungování veřejné správy a navrhnout možná zlepšení. Z těchto důvodů se financování veřejné správy v diplomové práci dále nezabývám.

Registr obyvatel je jedním ze základních registrů veřejné správy, problémy nejsou v samotném registru, ale v evidenci obyvatel. V minulosti měla každá ohlašovna sto procentní přehled o počtu a migraci obyvatel v obci, obce s rozšířenou působností přeposílaly na malé obce tzv. změnové sestavy, ze kterých bylo zcela zřejmé, kdo se odstěhoval, přistěhoval, narodil či zemřel. Dnes je pro ohlašovny velmi složité zjistit skutečný počet obyvatel k určitému dni, o tom, kdo se přihlásil, má ohlašovna přehled, protože každého občana přihlašuje k trvalému pobytu přes registr obyvatel, ovšem všechna ostatní údaje složitě zjišťuje přes žádosti o výpisy (byrokratické, časově náročné a ve výsledku velmi nepřehledné a neúplné) ke zpracovanému výpisu z registru se dostane nejdříve za 21 dnů a to ještě musí žádat o každý výpis zvlášť – narození, úmrtí, odstěhování, navíc data nejsou aktuální, protože jak je uvedeno výše zpracování je časově zdlouhavé.

Co se týče dotací a jejich čerpání – jak je uvedeno v odpovědích jde opět o velmi náročný a z pohledu obcí zbytečný byrokratický postup a nejen při zpracovávání žádosti a následné administraci, ale i z pohledu účetnictví a následných kontrol. Většina obcí spolupracuje s vyřizováním dotací v rámci meziobecní spolupráce.

Vzdělaný starosta, v odborné literatuře často označován jako manažer je jedním z problémů fungování veřejné správy, v odpovědích se vyskytují názory na to, že by starosta měl mít alespoň středoškolské vzdělání. Je to tak trochu „nefér“ vůči úředníkům, kteří se ze zákona musí vzdělávat, na které je poukazováno ve všech analýzách a strategických rámcích, ve kterých se hovoří o vzdělaném úředníkovi, ale nikde se nemluví o vzdělaném starostovi, potažmo o vzdělaném zastupiteli. Problémem je neznalost zákonů, správných postupů při prosazování aktivit, záměrů nebo cílů.

Posledním problémem, nad kterým si respondenti povzdechli je časté schvalování zákonů, neustálé legislativní změny, hlavně v průběhu kalendářního roku. Asi nikdo neočekává, že se

přestanou vydávat zákony, nebo že se zastaví legislativní vývoj, ale protože všechno souvisí se vším, tak každá změna zákona znamená více byrokracie, větší náklady a více práce.

Možná by stačilo zákony schvalovat s větší odpovědností, více se věnovat jednotlivým čtením a pozměňovacím návrhům a schvalovat zákony tak, aby se nemusel, jak je u nás zvykem, v okamžiku schválení zákona připravovat novela, či pozměňovací vyhláška.

7.1 Návrh a možnosti zlepšení fungování veřejné správy

Cílem práce není jen analyzovat problémy fungování veřejné správy, ale nalézt, případně navrhnout možnosti zlepšení fungování veřejné správy.

- 1.) Nadměrná byrokracie - Dostat slibům o snižování byrokratické zátěže ze strany zákonodárců, kteří se tímto tématem zabývají již od roku 1999, kdy vláda na svém zasedání přijala koncepci přípravy pracovníků veřejné správy a koncepci budování informačních systémů. Nevymýšlet zbytečně komplikované procesy, využívat informační technologie, racionalizovat administrativní procedury.
- 2.) Postavení úředníka – I když většina obcí na jedné straně uvádí, že počet úředníků je dostačující, tak na druhé straně uvádí, že využívá služeb externích pracovníků, možným řešením by bylo spočítat skutečné náklady na plat úředníka (platy úředníků), odměnu za výkon funkce neuvolněného starosty a mzdu za práci externích pracovníků. Připočítat starosti a nejen fyzickou, ale i psychickou námahu jak neuvolněného starosty, tak i úředníka, který musí zastávat obrovský rozsah práce a zamyslet se nad tím, jestli by opravdu nebylo lepší a mnohem efektivnější, možná, že ne levnější (ale určitě by to velký rozdíl nebyl), kdyby starosta zastával svou funkci jako uvolněný starosta, který by se mohl věnovat mnohým agendám „naplno“, čímž by ubylo práce úředníkovi, který musí plnit úkoly jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. Nebo uvolnit více finančních prostředků a posílit úřad o dalšího úředníka, třeba jen na zkrácený úvazek. V dnešní době vysoké nezaměstnanosti si myslím, že by se určitě našel člověk, který by byl ochoten vykonávat úřednickou práci a nemusel by být ani zařazen podle zákona o úřednících, (náklady na vzdělávání úředníků) mohl by být zaměstnancem úřadu a určitě by velmi pomohl nejen stávajícímu úředníkovi, ale i chodu obecního

úřadu. Navíc by zde byl někdo, kdo by byl schopen úředníka zastoupit v případě jeho nepřítomnosti.

- 3.) Registr obyvatel – Na každém semináři, školení nebo metodickém dni je nám, pracovním ohlašoven slibováno, že dojde ke změně, že už to bude fungovat, že už se něco děje atd., atd. Vzhledem k tomu, že se aktivně účastním těchto školení a protože je toto téma vždy předmětem bouřlivé diskuse, nabízejí se hned dvě jednoduchá řešení:
 - a) návrat o krok zpět, zasílat změnové sestavy na jedničkové obce, i když to není tak úplně návrat o krok zpátky, protože ORP mají ke změnovým sestavám přístup, ale jsou omezeny zákonem k výdeji těchto sestav
 - b) změna v zákoně o základních registrech – umožnit ORP zasílání změnových sestav na jedničkové obce.
- 4.) Dotace - Obce jsou zpravidla připravené na čerpání dotací, mají zpracovaný územní plán, rozvojový plán, mají připravené i projekty, ale není v silách jednoho úředníka pojmout veškeré výzvy a akce, na které jsou jednotlivé dotační tituly připraveny. Zlepšení ve vyřizování a čerpání dotací je, jak jak je uvedeno výše spatřováno ve spolupráci s mikroregiony, euroregiony, svazky obcí apod. Přínosem do budoucna by mohla být existence místa (web., program, registr, apod.), na kterém by se soustřeďovaly veškeré informace o možnostech čerpání dotací, nejen o výzvách a projektech, ale i o poskytovatelích.
- 5.) Vzdělaný starosta – z dotazníkového šetření vyplývá, že by starosta měl mít alespoň střední školu, na otázku, zda je důležité vstupní vzdělávání nově zvolených starostů odpovědělo téměř 100% dotazovaných, že je to důležité. To, že by starosta měl mít alespoň střední školu je dle mého názoru nereálné hlavně v malých obcích, ve kterých je věkový průměr vyšší. Dnešní mladá generace je určitě více vzdělaná, co se týče středoškolského a vysokoškolského vzdělání, než generace o dvacet let starší, ale bylo by nedemokratické vyžadovat po starostech středoškolské vzdělání. Ovšem podobně jako úředník vykonávající zkoušku odborné způsobilosti by každý starosta měl vykonat zkoušku z nějakého právního a správního minima, nebo by se měl účastnit vstupního vzdělávání. Absence takového vzdělávání je patrna hlavně v malých obcích, kde není aparát úředníků, ani právníků, kteří jsou k ruce v případech, kdy si starosta neví

radý. S tímto problémem velmi úzce souvisí i skutečnost, že se ani zastupitelé neúčastní žádných vzdělávacích programů, což starostům také neusnadní jejich práci při rozhodování. Zlepšení spatřuji v organizování vstupního vzdělávání pro nově zvolené starosty, které by mohl poskytovat krajský úřad v rámci metodických dnů, nebo které by mohly být pořádány akreditovanými vzdělávacími společnostmi. V podstatě by šlo o to, aby byli starostové seznámeni se zákonem o obcích, aby věděli na základě, kterých zákonů budou provádět s ostatními orgány obce výkon přenesené působnosti, aby byli seznámeni se základními registry a věděli základní věci ohledně rozpočtového hospodaření. Žádný kurz, ani seminář a v podstatě ani žádná škola není schopna podat ucelený obraz o fungování veřejné správy, proto ani nikdo nemůže požadovat po starostech, aby věděli úplně vše, ale měli by se umět orientovat, jak říká stará známá pravda, „není důležité to umět, ale je důležité vědět, kde to najdu“.

8 PROJEKTOVÁ ČÁST

V této části diplomové práce bych ráda představila projekt, s názvem „Vstupní vzdělávání nově zvolených starostů“, cílem projektu by bylo seznámit nově zvolené starosty se základy fungování veřejné správy. Pokud by takovéto vstupní vzdělávání bylo organizováno v rámci metodické pomoci jednotlivých krajů, pak by náklady spojené s organizací byly hrazeny z krajských rozpočtů. Z obecního rozpočtu by byly hrazeny pouze cestovní náhrady a náhrady za ušlou mzdu neuvolněným starostům, u takové formy vstupního vzdělání by nebyla možnost ověření znalostí a zpětná vazba by se minula účinku, protože by se starostové takového metodického dne jednoduše nezúčastnili. Proto by bylo mnohem účinnější, zároveň ale také mnohem nákladnější vzdělávání ze strany odborných akreditovaných vzdělávacích středisek a nemuselo by jít zrovna o institut pro veřejnou správu. Školitelem by nemohl být pouze jeden člověk, ale více odborníků z oblasti správních věcí, práva, životního prostředí, sociálních věcí, dopravy apod. Vstupní vzdělávání by muselo být záležitostí ne jednoho, ale několika dnů, nejlépe jednoho pracovního týdne, absolvent takového vzdělávacího programu by pak mohl obdržet certifikát, který by ho opravňoval k výkonu funkce starosty. Problém by byl v časovém hledisku, tedy do kdy by musel nově zvolený starosta vstupní vzdělávání absolvovat. Myslím si, že by nebylo na škodu přidat do zákona o obcích ustanovení o tom, že dosavadní starosta v období ode dne voleb do doby předložení certifikátu nově zvoleným starostou o absolvování vstupního vzdělávání, nejdéle však do třiceti dnů ode dne zvolení nového starosty vykonává pravomoci starosty. Víím, že je v České republice více jak 6 000 obcí, což znamená více jak 6 000 starostů, ale ve volbách do zastupitelstev obcí nejsou voleni vždy všichni úplně noví, navíc máme v naší republice velké množství akreditovaných školicích organizací, které by byly schopny během čtyř týdnů projekt vstupního vzdělávání zvládnout.

8.1 Realizace projektu

Projekt by byl realizován v místě školitele, školitel zpravidla pořádá školení a semináře v krajských městech, nebo ve větších městech, od pondělí do pátku vždy od 9.⁰⁰ do 15.⁰⁰ hodin s tím, že by v závěru každého školicího dne proběhlo shrnutí přednášené tematiky a v pátek by každý účastník obdržel certifikát o absolvování vstupního vzdělávání. Nejde o to, aby se starostové báli nějakého zkoušení nebo nějakých testů, ale jde o to dostat do povědomí každého nově zvoleného starosty alespoň nějaký základ o fungování veřejné správy.

8.2 Náklady

Druh nákladů	Cena x počet dnů	Cena celkem
Školitelé	2.200,- Kč x 5 dnů	11.000,- Kč
Cestovní náhrady, dle vzdálenosti a dle spotřeby osobního automobilu – ø 70 km a 7,- Kč/km = 980,- Kč/den	980,- Kč x 5 dnů	4.900,- Kč
Stravné 69,- Kč (dle vyhlášky o cestovních náhradách)	69,- Kč x 5 dnů	345,- Kč
Náklady na vstupní vzdělávání nově zvoleného starosty – Uvolněný starosta		16.245,00 Kč
Refundace mzdy nově zvoleného neuvolněného starosty (vč. SP a ZP) – ø 1.200,- Kč/den	1.200,- Kč x 5 dnů	6.000,- Kč
Náklady na vstupní vzdělávání nově zvoleného starosty – Neuvolněný starosta		22.245,00 Kč

Tab. 8. Náklady projektu (vlastní zpracování)

8.3 Financování

Investice do vstupní vzdělávání starostů jak uvolněného, tak i neuvolněného by byla dle výše uvedeného 16.245,- Kč a 22.245,- Kč, což není tak velká položka, která by se nedala najít v rozpočtu obce, navíc by šlo o investici vynaloženou maximálně jedenkrát za čtyři roky, pokud by šlo o obec, ve které se každé volební období mění starosta. Šlo by o investici, která by se obci určitě vyplatila a mnohonásobně vrátila. Nově zvolení starostové by měli větší přehled, menší obavy z následků případných méně dobrých rozhodnutí a určitě by k výkonu funkce starosty přistupovali s větším respektem.

ZÁVĚR

Tato diplomová práce se věnuje fungování veřejné správy v malých obcích, tedy v obcích, ve kterých žije méně jak 2000 obyvatel, v teoretické části jsem se snažila seznámit čtenáře se základními pojmy souvisejícími s veřejnou správou jako takovou. V části legislativních ustanovení je stručný přehled těch nejdůležitějších zákonů, bez kterých by se fungování veřejné správy neobešlo, větší prostor je věnován zákonu o obcích a zákonu o úřednících územních samosprávných celků, bez kterých by veřejná správa nemohla fungovat. Cílem práce bylo porovnat fungování veřejné správy v malých obcích a na základě výsledků analýz navrhnout možnosti na zlepšení fungování veřejné správy.

Jsem zaměstnána jako úředník obce, ve které žije 400 obyvatel téměř šestnáct let, za dobu mé praxe sama čelím problémům, které s výkonem veřejné správy souvisejí. Když jsem vybírala téma práce, měla jsem za to, že budu psát o tom, co znám, co je mi blízké, ale v průběhu zpracování této diplomové práce, jsem subjektivně začala hodnotit fungování veřejné správy a zjistila jsem, že je těch problémů tolik, že neumím najednou definovat ty nejdůležitější, nebo ty všeobecně známé. Proto jsem hledala již vypracované analýzy a stanoviska k výkonu veřejné správy a provedla jsem předvýzkum, ze kterého vyplynuly problémy téměř shodné s těmi, které byly popsány v sekundárních datech dávno před mým výzkumem. Výzkum byl proveden dotazníkovým šetřením v obcích okresu Opava, který má celkem 77 obcí, z těchto bylo do dotazníkového šetření zapojeno 62. Obce byly osloveny s prosbou o vyplnění dotazníku pomocí elektronické pošty, dotazníkového šetření se účastnilo 39 obcí. Z výsledků výzkumu vyvstaly problémy, na které jsem se snažila najít návrhy a možnosti, které by mohly přispět k lepšímu fungování veřejné správy v malých obcích. Mezi největší problémy, se kterými se fungování veřejné správy v malých obcích potýká, patří nadměrná byrokracie, hodně přenesené působnosti, nedostatečná spolupráce při uzavírání veřejnoprávních smluv s obcemi s rozšířenou působností na úseku přenesené působnosti, která je suplována zaměstnáváním externích pracovníků. Velmi zajímavých odpovědí se mi dostalo na otevřenou otázku, ve které byli respondenti požádáni o krátký výpis největších problémů. Odpovědi byli opravdu krátké avšak velmi výstižné. Často se shodovaly ve věci vzdělání starosty, kdy se mnoho respondentů domnívá, že by starosta měl mít minimálně středoškolské vzdělání. Což mně společně s otázkou ohledně vstupního vzdělávání nově zvoleného starosty inspirovalo k vytvoření projektu na vstupní vzdělávání nově zvolených starostů, který je uveden v projektové části této práce.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

BALÍK, Stanislav. 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2908-4

DISMAN, Miroslav. 2000. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-0139-7

HENDL, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál. ISBN 80-7367-040-2

HENDRYCH, Dušan a kol. 2006. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-442-2

HENDRYCH, Dušan. 2014. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-561-0

HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. 2010. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upravené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-263-9

KADEČKA, Stanislav. 2003. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-794-4

KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. 2012. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-910-4

KOLEKTIV AUTORŮ. 2008. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-086-4

KOUDELKA, Zdeněk. 2007. *Samospráva*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-665-5

MATOUŠKOVÁ, Zdena a kol. 2000. *Regionální a municipální ekonomika*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. ISBN 80-245-0061-2

MIOVSKÝ, Michal. 2006. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: Grada. ISBN 80-247-1362-4

PECÁKOVÁ, Iva. 2011. *Statistika v terénních průzkumech*. 2., dopl. vyd. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-7431-039-3

PEKOVÁ, Jitka. 2002. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI Publishing. ISBN 80-86395-19-7

PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. 1998. *Veřejná správa a finance*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia. ISBN 80-85963-85-X

PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a Marek JETMAR. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-351-5

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. 2012. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-936-4

POMAHAČ, Richard a kol. 2013. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-447-6.

POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. 2002. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-748-0

POTUČEK, Martin a kol. 2005. *Veřejná politika*. Upravené, dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). ISBN 80-86429-50-4

REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. 2002. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-60-2

REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. 2010. *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Ekopress. ISBN 978-80-86929-25-5

SCHNEIDER, Milan a Ferdinand, KOUDELKA. 1993. *Úvod do základů sociologických výzkumů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého. ISBN 8070673023

SCISKALOVÁ, Marie a Tomáš, Gongol. 2006. *Základy správního práva a veřejné správy*. Karviná: SU OPF. ISBN 80-7248-371-4

WOKOUN, René, Miloš ČERVENÝ a kol. 2008. *Ekonomika v prostoru: svět, střední Evropa, EU, OECD, ČR*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-698-3

WOKOUN, René, Pavel MATES a Rudolf COGAN. 2006. *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-608-3

WRIGHT, Glen a Juraj NEMEC. 2003. *Management veřejné správy: teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress. ISBN 808611970x

ANALÝZA AKTUÁLNÍHO STAVU VEŘEJNÉ SPRÁVY. [b. r.]. Ministerstvo vnitra ČR [online]. Praha [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>

ANALÝZA VÝKONU KOMPETENCÍ, © 2012. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. Praha [cit. 2015-03-22]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/analyza-kompetenci.aspx

ANALÝZA VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY U OBCÍ SE ZÁKLADNÍM ROZSAHEM PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI (S NÁVRHEM ŘEŠENÍ), © 2012. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. Praha [cit. 2015-04-17]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/analyza-kompetenci.aspx

ČESKO, 1969. Zákon české národní rady č. 2/1969 ze dne 8. Ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy české republiky. In: *Sbírka zákonů české republiky* [online]. Částka 1, s. 1 – 23 [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/searchresult.aspx?q=2/1969&typelaw=zakon&what=cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 1993. Ústavní zákon české národní rady č. 1/1993 ze dne 16. prosince 1992 Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů české republiky* [online]. částka 1, s. 1 - 28 [cit. 2015-03-29]. dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/searchresult.aspx?q=1/1993&typelaw=zakon&what=cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2000. Zákon č. 128/2000 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Částka 38, s. 1737 - 1764 [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=128/2000&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2000. Zákon č. 129/2000 ze dne 12. dubna 2000 o krajích (Krajské zřízení) In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Částka 38, s. 1765 - 1782 [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=129/2000&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2000. Zákon č. 218/2000 ze dne 27. června 2000 o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Částka 65, s. 3104 - 3128 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=218/2000&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2000. Zákon č. 250/2000 ze dne 7. července 2000 o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Částka 73, s. 3557 - 3567 [cit. 2015-04-12]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=250/2000&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2002. Zákon č. 312/2002 ze dne 13. června 2002 o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Částka 114, s. 6598 - 6612 [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=312/2002&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2002. Zákon č. 314/2002 ze dne 13. června 2002 o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Částka 114, s. 6630 - 6640 [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=314/2002&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2003. Zákon č. 37/2003 ze dne 22. ledna 2003 o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev. In: *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Částka 12, s. 614 - 619 [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=37/203&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, © 2015. *Charakteristika okresu Opava*. In: *Okres Opava*. [online]. [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: http://www.czso.cz/xt/redakce.nsf/i/charakteristika_okresu_opava

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, © 2015. *Demografická ročenka Okresů*. In: *Databáze demografických údajů za obce*. [online]. [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/kapitola/130056-14-r_2014-130

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, © 2015. *Administrativní rozložení okresu Opava*. In: ČSÚ. [online]. [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11288/17832731/Opava.gif/c5a00d63-e0bf-432e-be2e-17d864f914f8?version=1.0&t=1413533581662>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, © 2014. *Statistická ročenka České republiky – 2014, počty obcí k 31. 12. 2013*. In: *2-3. Rozloha území ČR, počet obyvatel, hustota obyvatelstva na 1 km² a počet obcí v územním členění k 31. 12. 2013*. [online]. [cit. 2015-03-27]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/320198-14-r_2014-0200

INFORMACE O VOJENSKÝCH ÚŘADECH, © 2015. Armáda ČR. [online]. Praha [cit. 2015-03-22]. Dostupné z: <http://www.acr.army.cz/scripts/detail.php?id=215>

JAK JSOU NA TOM MALÉ OBCE. © 2011. Obec & finance. Praha: TRIADA spol. s r. o. 2010. č. 5/2010. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6468278>

KONCEPCE PŘÍPRAVY PRACOVNÍKŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY, © 2001. Institut pro veřejnou politiku. [online]. Praha [cit. 2015-03-12]. Dostupné z: <http://www.europeum.org/cz/integrace/25-integrace--3/550-koncepce-pripravy-pracovniku-verejne-spravy>

KONCEPCE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY, © 2001. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. Praha [cit. 2015-03-12]. Dostupné z: http://www.vystrcil.cz/prilohy/136_koncepce_dokonceni_reformy_vs.pdf

MĚSTYS LITULTOVICE, © 2015. [online]. LITULTOVICE [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.litultovice.cz/>

OBEC BĚLÁ, © 2015. [online]. Bělá [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obecbela.cz/web/>

OBEC BOHUSLAVICE, © 2015. [online]. Bohuslavice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.bohuslavice.eu/>

OBEC BRANKA, © 2015. [online]. Branka [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.branka.eu/>

OBEC BRATŘÍKOVICE, © 2015. [online]. Bratřikovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.bratrikovice.cz/>

OBEC BRUMOVICE, © 2015. [online]. Brumovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.brumovice-op.cz/>

OBEC BŘEZOVÁ, © 2015. [online]. Březová [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obec-brezova.cz/>

OBEC BUDIŠOVICE, © 2015. [online]. Budišovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.budisovice.cz/>

OBEC ČERMNÁ VE SLEZSKU, © 2015. [online]. Čermná ve Slezsku [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.cermnaveslezsku.cz/>

OBEC DARKOVICE, © 2015. [online]. Darkovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.darkovice.cz/>

OBEC DĚHYLOV, © 2015. [online]. Děhylov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.dehylov.cz/>

OBEC DOBROSLAVICE, © 2015. [online]. Dobroslavice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obec-dobroslavice.cz/>

OBEC DOLNÍ ŽIVOTICE, © 2015. [online]. Dolní Životice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.dolnizivotice.cz/>

OBEC HLAVNICE, © 2015. [online]. Hlavnice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obechlavnice.cz/>

OBEC HLUBOČEC, © 2015. [online]. Hlubočec [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.hlubocec.cz/>

OBEC HLUČÍN, © 2015. [online]. Hlučín [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.hlu-cin.cz/>

OBEC HNĚVOŠICE, © 2015. [online]. Hněvošice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.hnevosice.cz/>

OBEC HOLASOVICE, © 2015. [online]. Holasovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obec-holasovice.cz/>

OBEC HRABYNĚ, © 2015. [online]. Hrabyně [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.hrabyne.cz/>

OBEC CHLEBIČOV, © 2015. [online]. Chlebičov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.chlebicov.cz/>

OBEC CHUCHELNÁ, © 2015. [online]. Chuchelná [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.chuchelna.com/>

OBEC CHVALÍKOVICE, © 2015. [online]. Chvalíkovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.chvalikovice.cz/>

OBEC JAKARTOVICE, © 2015. [online]. Jakartovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.jakartovice.cz/>

OBEC JEZDKOVICE, © 2015. [online]. Jezdkovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.jezdkovice.cz/>

OBEC KOZMICE, © 2015. [online]. Kozmice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.kozmice.cz/>

OBEC KRUŽBERK, © 2015. [online]. Kružberk [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.kruzberk.cz/>

OBEC KYJOVICE, © 2015. [online]. Kyjovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.kyjovice.cz/>

OBEC LHOTKA U LITULTOVIC, © 2015. [online]. Lhotka u Litultovic [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.lhotkaulitultovic.cz/>

OBEC MARKVARTOVICE, © 2015. [online]. Markvartovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.markvartovice.cz/>

OBEC MELČ, © 2015. [online]. Melč [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obecmelc.cz/>

OBEC MIKOLAJICE, © 2015. [online]. Mikolajice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.mikolajice.cz/>

OBEC MLADECKA, © 2015. [online]. Mladecko [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.mladecko.cz/>

OBEC MOKRÉ LAZCE, © 2015. [online]. Mokrý Lazce [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.mokrelazce.cz/>

OBEC MORAVICE, © 2015. [online]. Moravice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obecmoravice.cz/>

OBEC NEPLACHOVICE, © 2015. [online]. Neplachovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.neplachovice.cz/>

OBEC NOVÉ LUBLICE, © 2015. [online]. Nové Lublice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.novelublice.cz/>

OBEC NOVÉ SEDLICE, © 2015. [online]. Nové Sedlice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.novesedlice.cz/>

OBEC OLDŘIŠOV, © 2015. [online]. Oldřišov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.ol-drisov.cz/>

OBEC OTICE, © 2015. [online]. Otice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.otice.cz/>

OBEC PUSTÁ POLOM, © 2015. [online]. Pustá Polom [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.pustapolom.cz/>

OBEC RADKOV, © 2015. [online]. Radkov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obecradkov.cz/>

OBEC RADUŇ, © 2015. [online]. Raduň [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obec-radun.cz/>

OBEC ROHOV, © 2015. [online]. Rohov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.rohov.cz/>

OBEC SKŘÍPOV, © 2015. [online]. Skřípov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.ouskripov.eu/>

OBEC SLAVKOV, © 2015. [online]. Slavkov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.slavkov-u-opavy.cz/>

OBEC SLUŽOVICE © 2015. [online]. Služovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.sluzovice.cz/>

OBEC SOSNOVÁ, © 2015. [online]. Sosnová [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.sosnova.cz/>

OBEC STARÉ TĚCHANOVICE, © 2015. [online]. Staré Těchanovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.staretechanovice.cz/>

OBEC STĚBOŘICE, © 2015. [online]. Stěbořice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.steborice.cz/>

OBEC STRAHOVICE, © 2015. [online]. Strahovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.strahovice.cz/>

OBEC SUDICE, © 2015. [online]. Sudice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://obcsudice.cz/>

OBEC SVATOŇOVICE © 2015. [online]. Svatoňovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.svatonovice.cz/>

OBEC ŠILHEŘOVICE, © 2015. [online]. Šilheřovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.silherovice.cz/>

OBEC ŠTÁBLOVICE, © 2015. [online]. Štáblovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.obecstablovice.cz/>

OBEC, ŠTÍTINA, © 2015. [online]. Štítina [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.stitina.cz/>

OBEC, TĚŠKOVICE, © 2015. [online]. Těškovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.teskovice.cz/>

OBEC, TŘEBOM, © 2015. [online]. Třebom [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.trebom.cz/>

OBEC, UHLÍŘOV, © 2015. [online]. Uhlířov [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.uhlirov.cz/>

OBEC, VELKÉ HERALTICE, © 2015. [online]. Velké Heraltice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.velkeheraltice.cz/>

OBEC, VELKÉ HOŠTICE, © 2015. [online]. Velké Hoštice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.hostice.cz/>

OBEC, VĚTRKOVICE, © 2015. [online]. Větrkovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.vetrkovice.cz/>

OBEC, VRŠOVICE, © 2015. [online]. Vršovice [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.vrsoviceuopavy.cz/>

OBEC, VŘESINA, © 2015. [online]. Vřesina [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.vresina.cz/>

OBEC, ZÁVADA, © 2015. [online]. Závada [cit. 2015-04-30]. Dostupné z: <http://www.zavada.cz/>

MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ, © 2015. [online]. [cit. 2015-03-22]. Dostupné z: <http://www.moravsko-slezsky-kraj.cz/opava>

REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY - přehled důležitých dokumentů, © 2001. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. Praha [cit. 2015-03-12]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/68468/clanek/spravni1.html>

REFORMA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE, © 2001. Institut pro veřejnou politiku. [online]. Praha [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OPAVA. © 2015. [online]. [cit. 2015-03-22]. Dostupné z: <http://www.opava-city.cz/cs/historie-mesta>

STRATEGICKÝ RÁMEC ROZVOJE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR V LETECH 2014 – 2020, © 2014. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. Praha [cit. 2015-03-02]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-vs-v-cr-pdf.aspx

VEŘEJNÁ SPRÁVA: 18. Formy samosprávy, © 2015. [online]. Praha [cit. 2015-02-25]
Dostupné z: <http://verejna-sprava.blogspot.cz/>

VEŘEJNÁ SPRÁVA: 21. Formy samosprávy, © 2015. [online]. Praha [cit. 2015-02-25]
Dostupné z: <http://verejna-sprava.blogspot.cz/>

BINEK, JAN. *INTEGROVANÉ PŘÍSTUPY- NOVÁ VÝZVA PRO MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCI*. Obec & Finance č. 1/2014, Praha: TRIADA spol. s r.o. 2014. s. 48. ISSN 1211-4189

OBEC VYKONÁVÁ STÁTNÍ SPRÁVU. In. Poradce Veřejné správy číslo 5/2013. Český Těšín: Poradce s r.o. s. 53. ISSN: 1802-83

ŽELEZNÍK, ONDŘEJ A JANA ROSIČOVÁ. *Přehled základních nedostatků ve fungování samosprávy*. Obec & finance č. 2/2013. Praha: TRIADA spol. s r.o. 2013. s. 64. ISSN 1211-4189

2014. *ÚZ číslo 1029*. Ostrava: Sagit, a.s. ISBN 978-80-7488-055-1

2013. *ÚZ číslo 939*. Ostrava: Sagit, a.s. ISBN 978-80-7208-964-2

2013. *ÚZ číslo 946*. Ostrava: Sagit, a.s. ISBN 978-80-7208-971-0

2014. *Průručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014*. Praha: Svaz měst a obcí. 2014. ISBN 978-80-905421-2-9

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

Atd.	A tak dále
CSÚIS	Centrální systém účetních informací státu
Čl.	Článek
ČR	Česká republika
ČÚS	Český účetní standard
EU	Evropská unie
MAS	Místní akční skupina
ORP	Obec s rozšířenou působností
OSSZ	Okresní správa sociálního zabezpečení
OZ	Obecní zastupitelstvo
OZV	Obecně závazná vyhláška
Popř.	Popřípadě
ROB	Registr obyvatel
Tzv.	Tak zvaný
ÚSC	Územní samosprávný celek
VS	Veřejná správa
VÚSC	Vyšší územně samosprávný celek
ZOZ	Zvláštní odborná způsobilost
ZP	Zdravotní pojišťovna

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1 Administrativní rozdělení okresu	43
Obr. 2 Obce podle počtu obyvatel.....	45
Obr. 3 Počet členů zastupitelstva v obcích.....	47
Obr. 4 Počet úředníků v malých obcích okresu Opava.....	48
Obr. 5 Dostatečný počet úředníků.....	49
Obr. 6 Využití služeb externích pracovníků.....	50
Obr. 7 Názor na možnost uvolněného starosty.....	52
Obr. 8 Důležitost vstupního vzdělávání nově zvolených starostů	53
Obr. 9 Účast členů OZ na vzdělávacích programech	54
Obr. 10 Spolupráce malých obcí s ORP.....	55
Obr. 11 Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti.....	57
Obr. 12 Meziobecní spolupráce	59
Obr. 13 Přehled problémů	62

SEZNAM TABULEK**Nenalezena položka seznamu obrázků.**

Tab. 1. Přehled o výkonu funkcí starosty a členů zastupitelstva v obcích podle počtu obyvatel	46
Tab. 2. Počet členů zastupitelstva obcí okresu Opava, které se účastnily dotazníkového šetření v	46
Tab. 3. Počet úředníků v jednotlivých obcích	48
Tab. 4. Využití externích pracovníků	49
Tab. 5. Názory na možnosti uvolněné funkce starosty podle struktury obcí	51
Tab. 6. Veřejnoprávní smlouva s ORP o výkonu přenesené působnosti	56
Tab. 7. Zpracovatelé žádosti o dotaci	58
Tab. 8. Náklady projektu	68

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha PI – Seznam obcí okresu Opava

Příloha PII - Dotazník

PŘÍLOHA P I: SEZNAM OBCÍ OKRESU OPAVA

Bělá, Bohuslavice, Branka u Opavy, Bratříkovice, Brumovice, Březová, Budišov nad Budišovkou, Budišovice,

Čermná ve Slezsku,

Darkovice, Děhylov, Dobroslavice, Dolní Benešov, Dolní Životice,

Hať, Háj ve Slezsku, Hlavnice, Hlubočec, Hlučín, Hněvošice, Holasovice, Hrabyně, Hradec nad Moravicí,

Chlebičov, Chuchelná, Chvalíkovice,

Jakartovice, Jezdkovice,

Kobeřice, Kozmice, Kravaře, Kružberk, Kyjovice,

Lhotka u Litultovic, Litultovice, Ludgeřovice,

Markvartovice, Melč, Mikolajice, Mladecko, Mokré Lazce, Moravice,

Neplachovice, Nové Lublice, Nové Sedlice,

Oldříšov, Opava, Otice,

Píšť, Pustá Polom,

Radkov, Raduň, Rohov,

Skřípov, Slavkov, Služovice, Sosnová, Staré Těchanovice, Stěbořice, Strahovice, Sudice, Svatoňovice,

Šilheřovice, Štáblovice, Štěpánkovice, Štítina,

Těškovice, Třebom,

Uhlířov,

Velké Heraltice, Velké Hoštice, Větrkovice, Vítkov, Vršovice, Vřesina,

Závada.

Obce s rozšířenou působností: Hlučín, Kravaře, Opava, Vítkov

PŘÍLOHA P II: DOTAZNÍK

Dobrý den, vážené kolegyně a vážení kolegové, mé jméno je Alena Vašková, pracuji na obecním úřadě v Čermné ve Slezsku a v současné době studuji na fakultě Managementu a ekonomiky univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, chtěla bych Vás touto cestou poprosit o vyplnění krátkého dotazníku, který se týká mé diplomové práce.

Dotazník je tvořen zaškrťovacími či doplňovacími otázkami, a pokud není uvedeno jinak, vyberte vždy jednu odpověď.

Děkuji Alena Vašková

Návrh a možnosti zlepšení fungování veřejné správy v obcích s populační velikostí menší než 2000 obyvatel

1. Počet úředníků (zaměstnanců zařazených dle zákona č. 312/2002 Sb.)

1

2 – 5

6 – 10

11 a více

2. Je tento počet úředníků dle Vašeho názoru dostačující?

Ano

Ne-potřebovali bychom tento počet navýšit

Ne- potřebovali bychom tento počet navýšit, ale nemáme v rozpočtu dostatek finančních prostředků

3. Využívá Vaše obec externí pracovníky pro některé agendy - např. mzdy, přestupky, účetnictví apod.?

Ano

Ne

4. Služeb extérních pracovníků využíváte na základě:

- Smlouvy o dílo
- Dohody o provedení práce
- Dohody o pracovní činnosti
- Jinak
- Nevyužíváme vůbec

5. Myslíte si, že by starostové i v malých obcích měli být uvolněnými starosty?

- Rozhodně ano
- Spíše ano
- Rozhodně ne
- Spíše ne
- Nevím

6. Jak důležité by podle Vašeho názoru mělo být "vstupní vzdělávání" nově zvolených starostů (např. seminář, který by byl zaměřen na základní informace fungování veřejné správy - zákon o obcích, základní registry, základní zákony)?

- Velmi důležité
- Důležité
- Méně důležité
- Nedůležité

7. Jak často se účastní členové zastupitelstva Vaší obce vzdělávacích programů (seminářů, školení, kurzů, metodických dnů)?

- Často
- Méně často
- Výjimečně
- Vůbec

8. Spolupráce s Vaší ORP (obcí s rozšířenou působností) je dle Vašeho názoru:

Oznámkuje jako ve škole - 1 výborně, 5 nedostatečně

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Máte uzavřenou alespoň jednu veřejnoprávní smlouvu s ORP o výkonu přenesené působnosti?

Ano

Ne

10. Pokud Ano, tak ve kterých věcech (pokud ne, zaškrtněte, prosím žádný výkon)?

Výkon přenesené působnosti ve věcech přestupků

Výkon přenesené působnosti podle zákona o základních registrech

Výkon přenesené působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny

Žádný výkon

Vlastní odpověď:

11. Zpracování žádosti o dotaci (za státních fondů, z ministerstev, z kraje atd.) a následnou administraci pro Vaši obec zpravidla provádí:

Zaměstnanec obce (úředník, starosta)

Externí pracovník

Dodavatelská firma

Zajišťujeme jiným způsobem

12. Spolupracujete v rámci získávání dotací s:

Mikroregionem

Euroregionem

Místní akční skupinou

Svazkem obcí

Vlastní odpověď:

13. Fungování veřejné správy v malých obcích - v čem spatřujete dle Vašich zkušeností největší problémy (uved'te jen krátce)?

-
- ⁱ Číslo stran u jednotlivých zákonů odpovídají číslům stran z knihy Úplné znění tzv. ÚZ č. 1029/2014
- ⁱⁱ Číslo stran u jednotlivých zákonů odpovídají číslům stran z knihy Úplné znění tzv. ÚZ č. 939/2013
- ⁱⁱⁱ Číslo stran u jednotlivých zákonů odpovídají číslům stran z knihy Úplné znění tzv. ÚZ č. 1029/2014
- ^{iv} Číslo stran u jednotlivých zákonů odpovídají číslům stran z knihy Úplné znění tzv. ÚZ č. 946/2013
- ^v Číslo stran u jednotlivých zákonů odpovídají číslům stran z knihy Úplné znění tzv. ÚZ č. 1029/2014
- ^{vi} Číslo stran u jednotlivých zákonů odpovídají číslům stran z knihy Úplné znění tzv. ÚZ č. 1029/2014