

Reforma územní správy, vyšší územně správní celky

Jindřiška Klečková

Bakalářská práce
2005



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Reforma veřejné správy, která probíhá v České republice, je tématem mé bakalářské práce. Veřejná správa se vyvíjí několik desítek let a pro další perspektivní vývoj České republiky je pokračující reforma veřejné správy nezbytně nutná.

Ve své práci popisuji historický vývoj veřejné správy až po současnost a také její současné problémy.

Abstrakt ve světovém jazyce

The reform of the public administration which is now beány in realised in the Czech republic is subject my buchelor work.

The public administration had been devolp several decades and her next perspektive develop is need a.t. necessary for continue the reform of the public administration in the Czech republic. The purpose of my work was to describe history of the public administration and contemporary and modern problems.

Poděkování

Děkuji vedoucímu práce panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc., za poskytnutí konzultací a odborné vedení při zpracování bakalářské práce.

Čestné prohlášení :

Prohlašuji tímto, že jsem bakalářskou práci na téma : Reforma územní správy, vyšší územně správní celky, zpracovala sama pouze s využitím pramenů v práci uvedených.

Ve Zlíně dne 11.5.2005

.....

ÚVOD.....	6
1 VÝVOJ KRAJSKÉHO STUPNĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘED REFORMOU ...	8
1.1 HISTORICKÝ VÝVOJ KRAJŮ OBDOBÍ DO ROKU 1848.....	8
1.2 OBDOBÍ 1848-1918	9
1.3 OBDOBÍ 1918-1945	10
1.4 OBDOBÍ PO REFORMÁCH V ROCE 1927.....	11
1.5 OBDOBÍ 1945-1990	12
1.5.1 Poválečné období	12
1.5.2 Krajské zřízení 1949	12
1.5.3 Krajské zřízení 1960 – 1990	14
2 ÚZEMNÍ ZÁKLAD KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ.....	16
2.1 LEGISLATIVNÍ ZAJIŠTĚNÍ REFORMY	17
2.2 ÚSTAVNÍ VYMEZENÍ	19
2.3 VELIKOST A POČET VYŠŠÍCH ÚZEMNĚ SPRÁVNÍCH CELKŮ.....	20
2.4 ZMĚNA HRANIC KRAJŮ	22
3 MODEL Y ORGANIZACE VYŠŠÍ SAMOSPRÁVY A JEJICH UPLATNĚNÍ V KRAJI	23
3.1 ODDĚLENÝ MODEL	23
3.2 SPOJENÝ MODEL	24
4 KOMPETENCE KRAJŮ	26
4.1 PRÁVOMOC A PŮSOBNOST	27
4.1.1 Působnost	27
4.1.2 Věcná působnost	28
4.1.3 Územní působnost.....	28
4.2 SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST	29
4.2.1 Samostatná působnost	29
4.2.2 Přenesená působnost	32
5 SOUČASNÉ PROBLÉMY REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY NA KRAJSKÉ ÚROVNI A JEJICH ZHODNOCENÍ	33
5.1 HOSPODAŘENÍ ROZPOČTŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ.....	33
5.2 ZLÍNSKÝ KRAJ	36
5.3 HOSPODAŘENÍ ZLÍNSKÉHO KRAJE ZA ROK 2004	36
5.4 FINANCOVÁNÍ ZLÍNSKÉHO KRAJE PRO ROK 2005	39
5.5 STANOVENÍ OBCÍ II. A III. STUPNĚ VE ZLÍNSKÉM KRAJI.....	42
5.6 DĚLBA KOMPETENCÍ MEZI STÁTEM A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVOU.....	43
ZÁVĚR.....	46
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	47
PRAMENY PRÁVA	50

SEZNAM PŘÍLOH.....	51
---------------------------	-----------

ÚVOD

Tématem, kterým se ve své bakalářské práci zabývám je reforma územní správy, vyšších územně samosprávných celků. Reforma územní správy se stala předmětem pozornosti politických kruhů i celé společnosti již v prvních měsících po „Sametové revoluci“.

Sedmnáctý listopad 1989 jako datum studentského a občanského procesu je historickým dnem v novodobých dějinách Československa i České republiky. Tímto datem byla prakticky zahájena transformace z totalitního na demokratický stát a vyvstala také potřeba přeměny veřejné správy fungující v podmínkách totalitního systému na veřejnou správu opřenou o zásady demokracie a právního státu. Úkoly klasické reformy veřejné správy byly propojeny s transformačním procesem i sametovým rozdělením Československa na dva samostatné státy – Českou republiku a Slovenskou republiku k 1.1.1993.

Transformace veřejné správy našla svůj obraz ve zrušení systému národních výborů, jako orgánů státní moci a správy v území a jejich nahrazení samosprávnými obcemi, které jsou základními územními samosprávnými celky.

Reforma veřejné správy v České republice byla zahájena reformou územní správy, i když pochopitelně řada transformačních kroků spojených se změnou povahy a funkce veřejné správy se uskutečnila souběžně v celém systému veřejné správy. Dalším důvodem pro reformu územní veřejné správy bylo dlouhodobě nevyhovující územně správní uspořádání. Územní struktura veřejné správy přitom představovala jeden z nejobtížněji měnitelných parametrů, na nichž závisí kvalita fungování celého systému.

Reforma veřejné správy v České republice se zakládá na širokém pojetí, které v sobě zahrnuje problémy modernizace ústřední státní správy, reformu územní veřejné správy a v neposlední řadě také zvýšení kvality fungování veřejné správy jako celku.

Hledání nové varianty územněsprávního členění České republiky vyústilo přijetím zákona č.347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celcích, a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čímž došlo k vytvoření 14 vyšších územně samosprávných celků, VÚSC – krajů. Tímto krokem se prakticky Česká republika přihlásila k realizaci úkolů klasických reforem veřejné správy tak, jak probíhaly v řadě evropských států. [2]

Ve své práci se v úvodu budu věnovat historickému vývoji krajského uspořádání. Dále se soustředím na územní základ krajského zřízení. Poté popíšu modely organizace vyšších územně samosprávních celků a také představím kompetence vyšších územně samosprávních celků. V závěru své práce se zaměřím na současné problémy, které s sebou reforma veřejné správy na krajské úrovni přinesla.

1 VÝVOJ KRAJSKÉHO STUPNĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘED REFORMOU

1.1 Historický vývoj krajů období do roku 1848

Vznik krajských celků u nás není záležitostí formování moderní správy po revoluci roku 1848, ale mnohem starší. Kraje jsou historickou kategorií známou u nás minimálně od rozhraní 14. a 15. století. Prvními decentralizovanými správními obvody byla tzv. kastelánství tvořící základ tzv. hradské soustavy. Tato kastelánství byla založena na principu dočasného udělení správního úřadu některým územním soustředěným kolem knížecích hradů. Základem tzv. hradské soustavy byla důležitá přemyslovská hradiště se svým okolím, jejichž význam a přirozená i správní funkce se ovšem postupně měnily. Měly nejen správní a vojenskou funkci, ale i funkci soudní a další. Hradský systém se však brzy překonal a z kastelánských obvodů se začaly vyvíjet kraje. Je to přelom 14. a 15. století, kdy se z neurčeného označování některých oblastí místními názvy, užívaného hlavně pro berní účely, měnily ve správní jednotky označované jako kraje. Od poloviny 15. století se potom kraje stávají již trvalou součástí formující se feudální správní soustavy. V Čechách se vytvořilo celkem 12 krajů – pražský nebo kouřimský, slánský, žatecký, bechyňský, prácheňský, plzeňský, písecký nebo rakovnický, litoměřický, boleslavský, hradecký, chrudimský a čáslavský. Krom toho existovaly i tzv. kraje vnější, které měly zvláštní postavení. Šlo o kraje Lhotsko, Trutnovsko, Žitavsko a Kladno. Jejich spojení s Čechy bylo založeno na lenních vztazích. Na Moravě byl v této době vytvořen jen zárodek tohoto zřízení, který vesměs kopíroval hranice bývalých přemyslovských údělů. V čele stáli krajští hejtmani voleni krajskými sněmy. Poprvé se tak stalo roku 1434. Postupně se vyvinul systém dvou hejtmanů v každém kraji. Krajské sněmy nabyly váhy během husitského období a udržely si ji po celé 15. století. [6]

Počátkem 15. století byl vývoj českého feudálního státu přerušen husitským hnutím. Dosavadní struktury a organizace byly rozbity a nahrazeny novými správními orgány. V čele krajů stál v této době hejtman. Po porážce husitství se ještě nějakou dobu udrželi hejtmani (1-2 v každém kraji). Po té se stále střídali poprávci a hejtmani. Od poloviny 15. století se kraje stávají trvalou součástí formující se feudální soustavy. Prešpurské zůstání roku 1499 trvale stanovilo hejtmany jako představené kraje. V každém kraji byli vždy dva – katolík a protestant.

Kraje byly hlavní oporou stavovství a jako takové přestaly být po porážce prvního protihabsburského povstání v polovině 16. století prakticky svolávány. Výhradní právo na jeho svolání měl napříště výhradně král a kdokoliv jiný se vystavoval stíhání z útoku proti královskému majestátu. Kraje prakticky upadly v zapomnění. Až Marie Terezie svou reformou obnovila krajskou správu. Tereziánská reforma začala ve Slezsku v roce 1744. Zde královský úřad začal kontrolovat tři tzv. zemské starší, jmenované každým rokem. Zbytek Slezska byl rozdělen na tři kraje. Hlavním cílem správní reformy bylo postátnění krajské správy. Dalším krokem bylo vytvoření zvláštní dvorské komise roku 1750, která měla revidovat krajské úřady. Roku 1751 došlo k vyvrcholení reformního procesu reformy krajské správy vyhlášením císařského reskriptu, který znamenal ukončení první části tereziánské správní reformy. Reformy vedly k odbourání posledních známek stavovské správy a kraje měly výrazně zeměpanský charakter. Krajské úřady se staly druhou pravidelnou instancí veřejné správy a byly postátněny. Došlo k novému rozdělení krajů tak, aby byly všechny stejně velké. V Čechách vzniklo 16 nových krajů, na Moravě zůstalo původních 6 krajů a ve Slezsku vznikly dva. Kraje byly v tomto období také ovlivněny reformami Josefa II. Josefínské správní reformy můžeme považovat za poslední krok likvidaci středověkého systému správy a přechod na principy moderní byrokratické složky státního mechanismu. [6]

1.2 Období 1848-1918

Rozhodujícím mezníkem ve vývoji státní správy se stal rok 1848, kdy místo dvorské kanceláře bylo zřízeno ministerstvo vnitra. Těžiště politické správy spočívalo v letech 1850 – 1855 na krajích. Od 1.1.1850 byla stará feudální krajská organizace přebudována tak, že v Čechách bylo vytvořeno 7 krajů, na Moravě 2 kraje a Slezsko tvořilo 1 kraj. V čele stáli krajští prezidenti a krajské vlády. Kraje měly vytvořit mezičlánek mezi okresy a zeměmi, podřízeny však byly přímo ministrově. Kraje tvořily druhou instanci. Z toho je zřejmý i pravý účel krajského zřízení. Sedm krajů podřízených přímo Vídně mělo přispět rozhodující měrou k rozbití politické a správní soudržnosti někdejšího Českého státu a bylo tak v oblasti správy projevem centralistických a protičeských cílů rakouské vlády. Krajské vlády byly instančně podřízeny přímo ministerstvu vnitra. Na krajské vlády byla přenesena funkce zrušených gubernií a zatlačily tak svým významem do pozadí zemská místodržitelství. Činnost krajských vlád však byla těžkopádná. Jedním z důvodů byla rozlehlost krajských teritorií a také kompetenčními nejasnostmi. [5]

Koncem padesátých let se stávají krajské úřady nadbytečnými a proto byly od 15.11.1850 zrušeny zákonem č.243/1860 ř.z., ale už počátkem sedmdesátých let se začalo usilovat o obnovení krajského zřízení. K obnově mělo dojít o něco později a to roku 1919 k 1.1., kdy Ministerstvo vnitra vydalo výnos o zřízení dvanácti krajských vlád v Čechách. K tomu však vzhledem k rozpadu Rakousko –Uherska, a vzniku Československé republiky nemohlo dojít.

Shrneme-li dosavadní poznatky z vývoje státní správy do vzniku Československé republiky, musíme konstatovat, že i přes pokusy o zavedení krajského zřízení se toto nikdy nevžilo. Kraje se ukázaly jako zbytečné a co do rozsahu jejich teritoria velmi problematické. [6]

1.3 Období 1918-1945

V období 1.Československé republiky bylo zachováno zemské zřízení, ovšem již jen v klasické podobě územní samosprávné jednotky, jelikož stát byl unitární z ústavní autonomií pro Podkarpatskou Rus, která však byla fakticky provedena až roku 1938. Zákonodárná činnost zemských sněmů po vzniku československého státu zanikla.

Župní zřízení

K první reformě v nové Československé republice došlo v roce 1920 uzákoněním župního zřízení, které mělo nahradit dosavadní zemské zřízení, bylo důsledkem racionálních úvah o územní organizaci veřejné správy v podmínkách vytvářející se Československé republiky. Župní zákon č. 126 Sb., byl schválen z hlediska naší legislativy ve významný den 29.2.1920 spolu s Ústavou Československé republiky, ústavními zákony a jazykovým zákonem. Jeho vznik provázely podobné problémy jako vznik krajů v 90. letech. Byly spory jak velké, jak se budou jmenovat (kraje, resp.župy) nebo zda nepůjde o zemské zřízení apod. Celkem bylo tímto zákonem zřízeno 21 žup - z toho 9 v českých, 6 moravských, 1 těšínská. Zbylých 6 připadalo na Slovensko. Národním shromážděním byl župní zákon přijat roku 1920. Přijetím zákona o župním zřízení a jeho pozdější realizací se mělo odstranit provizorium, které od vzniku republiky u nás trvalo. Reformou měla být veřejná správa postavena na demokratické základy a poskytnuta možnost vyvíjet širokou činnost pro hospodářský, sociální a kulturní pokrok obyvatelstva ve správním území. Obvody a sídla župních úřadů měla být změněny jen zákonem, s výjimkou prvních pěti let působnosti tohoto zákona. Slučování a rozlučování okresů příslušelo výhradně vládě. Správu okresních úřadů nadále vykonávala i města se zvláštním statutem podle svých dřívějších zřízení. Nejdůležitější částí župního zákona bylo ustanovení o organizaci

župního úřadu, županovi, župním zastupitelstvu, župním výboru a župních komisí. U každého župního úřadu mělo být zřízeno župní zastupitelstvo. Členové zastupitelstva se volili na dobu šesti let. Působnost župního zastupitelstva zasahovala do oblasti hospodářské, správní, finanční, normotvorné a správní soudnictví. Župní zastupitelstvo rovněž mělo vykonávat omezenou dozorčí činnost nad okresními výbory.

Stanovení počátku platnosti župního zákona bylo ponecháno na vládě, aby o tom rozhodla vlastním nařízením. Zákon byl ovšem vydán v poněkud jiné politické atmosféře než v jaké byl realizován. Proto jeho další osud nebyl takový, jak se při jeho vydání předpokládalo. Od roku 1923 byl realizován pouze na Slovensku, kde bylo vytvořeno šest žup. V roce 1927 došlo k vydání zákona o organizaci politické správy, který krajské, resp. župní zřízení zcela zrušil a státní správu vrátil k zřízení zemskému. V této podobě státní správa přetrvala až do konce první i druhé republiky. [6]

1.4 Období po reformách v roce 1927

Celkový systém územní správy a samosprávy byl ovšem stále nejednotný, a tak se přistoupilo v roce 1927 k reformě, která byla prezentována jako novelizace župního zákona. Jednalo se o zákon č.125/1927 Sb., o organizaci politické správy (vlastní reforma vstoupila v účinnost v průběhu roku 1928). Podle tohoto zákona se republika dělila na země a okresy. Česká země se v podstatě kryla s historickými hranicemi, původní Morava a Slezsko byly spojeny v zemi Moravskoslezskou, dalšími zeměmi byly Slovenská a Podkarpatoruská. Byly zřízeny nové orgány: zemský prezident, zemské zastupitelstvo a zemské komise, které měly obdobné postavení jako předchozí orgány župní. Nejdůležitější postavení měl zemský prezident. Zemský úřad zabezpečoval výkon státní správy v rozsahu stanoveném zákony. Byl to orgán druhé instance a vykonával dozor nad okresními úřady.

Již v době druhé Československé republiky a následně za Protektorátu Čechy a Morava došlo k výraznému oslabení samosprávy a centralizace státu. Stát mohl do obcí dosazovat svého tajemníka. Který prováděl přenesenou působnost a někdy samostatnou působnost obce a došlo k řadě rozpuštění volených zastupitelstev a dosazení představitelů jmenováním ze strany státu. Zemská správa se dostala pod kontrolu okupačních orgánů. Vedle okupační správy existovala autonomní správa protektorátní. [10]

1.5 Období 1945-1990

1.5.1 Poválečné období

V roce 1945 se utvořily jako revoluční správní orgány místní, okresní a zemské národní výbory, které se řídily dosavadní působností obcí, okresů a zemí. Národní výbory vycházely z jednotné veřejné správy a vykonávaly tedy věci samosprávné i příslušnou státní správu ve své územní působnosti.

Vše co v roce 1948 ještě zbývalo z tradiční zemské samosprávy v Čechách, na Moravě a ve Slezsku bylo k 1.1.1949 zrušeno. Země Česká a Moravskoslezská byly jako právnické osoby veřejného práva zlikvidovány. K 31.12.1948 byly po celém století své existence také zrušeny obchodní a živnostenské komory a jejich dosavadní působnost přešla především na nově se rodící krajské národní výbory.

1.5.2 Krajské zřízení 1949

Zavedení krajského zřízení v roce 1949 v podmínkách totalitního politického systému nevedlo k uplatnění samosprávy a demokratické decentralizace správy, ale naopak pod heslem jednotné státní moci a lidové správy vedlo k odstranění územní samosprávy a k plnému podřízení místní správy ústředním orgánům státní správy, což se projevovalo mimo jiné v možnosti rozpuštění národních výborů ministerstvem vnitra. Demokratický obsah a smysl krajského zřízení se v tehdejších podmínkách, jak je vidno nemohl realizovat.

Z hlediska postavení a činnosti krajů bylo významné ustanovení, podle něhož byly krajské národní výbory povinny dbát nejen zákonům a nařízením, ale také směrnic, pokynů vyšších orgánů a dále zásada podřízenosti ústředním orgánům státní správy.

Podstata opatření, kterým ustavení KNV počátkem roku 1949 bylo, je zřejmá ze seznamu úkolů, které tyto orgány jednotné lidové správy měly v oboru své působnosti.

- chránit a posilovat lidově demokratické zřízení
- spolupůsobit při plnění úkolů obrany státu
- pečovat o národní bezpečnost
- podporovat udržení a zvelebování národního majetku účastnit se vypracování a provádění jednotného hospodářského plánu

- v rámci jednotného hospodářského plánu plánovat a řídit hospodářské, sociální a kulturní budování na svém území, zajišťovat předpoklady plynulé zemědělské a průmyslové výroby a starat se o zásobování i výživu obyvatelstva.

Současně se zřízením 13 krajů na území Čech, Moravy a Slezska se také zvýšil počet okresů ze 151 na 179 (270 v Československu). Počet obcí při tom činil k 1.3.1950 11455 (1.1.1999 už jen 6244). Zvláštní statut měla Praha, kde působil ústřední národní výbor hlavního města, postavený na roveň velkým KNV a Bratislava, kde byl ústřední národní výbor se statutem ONV. Podle krajského zřízení účinného od roku 1949 existovaly KNV podřízené ministerstvu vnitra. KNV se skládal z následujících orgánů

- Plenární zasedání – ta se scházela jen sporadicky, aby slavnostně potvrdila předem připravená rozhodnutí a její význam tedy nebyl moc silný
- Předseda – disponoval sistančním vetem vůči aktům všech ostatních orgánů tzn., že mohl pozastavit výkon jejich rozhodnutí
- Rada KNV – byla hlavním výkonným orgánem, odpovídala za plnění rozhodnutí KNV a prostřednictvím referátu zajišťovala vlastní správu kraje
- Referáty KNV – v čele stáli referenti, kteří byli z výkonu své funkce členy rady. Krom nich byli na referátech přednostové, kteří měli zabezpečovat odbornou stránku jejich činnosti. V rámci bezpečnostního referátu KNV bylo ze zákona zřízeno krajské velitelství národní bezpečnosti atd.
- Komise KNV – měli statut poradního orgánu, mohlo jim však být svěřeno rozhodování.

Zvolená koncepce organizace a funkcí územní správy se od svých prvních dnů ukázala být jako málo funkční. Snaha o její zlidovění měla za následek neodbornost výkonu správy. Zrušení samosprávy vedlo k tomu, že občané ztráceli zájem o komunální záležitosti, na jejichž rozhodování se přes všechny proklamace nemohli reálně podílet. Samotné fungování národních výborů bylo násobeno častými a mnohdy chaotickými reorganizacemi jejich referátů. Zákonem č. 12,13/1954 Sb., o národních výborech, byly některé vztahy nepatrně změněny, ale podstata zůstala stejná. Už v roce 1953 přešla zákonem odpovědnost z ministerstva vnitra na vládu. [13]

1.5.3 Krajské zřízení 1960 – 1990

Nové územní uspořádání přinesla reforma územní státní správy uskutečněná v roce 1960 zákonem č. 36/1960., o územním členění státu. Tato reforma souvisela s i problémy výkonu státní správy v dosavadních malých územních jednotkách, zejména však s představami o dalším vývoji řízení ekonomiky, ve kterém měly hrát podstatně větší roli územní orgány. Vyšší úloha územních orgánů státní správy v řízení ekonomiky, se kterou se počítalo, vyžadovala větší jednotky na středním, tak na nižším stupni. Cíl vytvoření vyšších jednotek byl také reformou v roce 1960 skutečně dosažen, počet krajů byl snížen na sedm a okresů na 75. Hlavní město Praha navíc získala postavení kraje v jeho deseti městských obvodech vznikly okresní úřady.

Vytvoření nové územní organizace státní správy přineslo v dalším vývoji některé problémy. Především počet krajů a okresů byl nižší než počet přirozených mikroregionálních a mezoregionálních center z hlediska sídelní struktury a funkce v území. Mnohá přirozená centra tak zůstala opomenuta a jejich obvody tak byly bez ohledu na reálné prostorové vazby rozděleny mezi zachovaná centra.

Územní členění z roku 1960 přetrvalo čtyřicet let a v některých aspektech se uplatňuje dosud. Toto dlouhodobé fungování lze vysvětlit nejprve obavami z politických důsledků zásahu do systému územní správy a také skutečností, že v období narušení kontinuity politického systému v letech 1968-1969 krátký časový prostor a prioritá jiných úkolů neumožnily zásadním způsobem řešit otázku územní organizace veřejné správy. [16]

Rozhodovací i výkonná pravomoc přešla na kolegiální orgány a zvýraznilo se postavení komisí národních výborů na tzv. demokratický centralismus. Krajské národní výbory se měly zaměřovat v první řadě na koncepční otázky, plánování rozvoje regionu, řízení organizací sloužících širším potřebám. Na rozdíl od předchozích úprav vymezil zákon z roku 1967 oblast tzv. samostatné působnosti.[13]

Po roce 1989 byla především obnovena obecní samospráva a tak vytvořeny předpoklady reálné decentralizace. Na vyšších úrovních však samospráva uplatněna nebyla. Po vytvoření obecní samosprávy došlo k dílčím změnám v systému územní veřejné správy. Tyto změny spočívaly ve vztahu ke všeobecné veřejné správě v konkrétních úpravách reagujících na zkušenosti příslušných orgánů. Systémové otázky však nebyly řešeny. Docházelo ke zřizování nových specializovaných orgánů zákony regulujícími správu v jednotlivých oborech. Mimo to si některé ústřední správní úřady zřídily detašovaná pracoviště. Tím však klesla koordinace výkonu státní správy v samosprávě.

Zřízení vyšší samosprávy bylo komplikováno různými představami o jejím uspořádání. V prvním období vyvstal problém, zda vyšší samospráva má být realizována na zemské úrovni nebo na krajské. V letech 1990 -1992 byly tyto diskuse nejintenzivnější. [16]

2 ÚZEMNÍ ZÁKLAD KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ

Reforma územní správy se stala předmětem pozornosti politických kruhů i celé společnosti již v první fázi společenské transformace po roce 1989. Cílem reformy bylo naplnit určitá kritéria, uplatnit hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity. V jejím rámci bylo třeba dbát i na to, aby organizace správy kladně ovlivňovala věcné řešení spravovaných procesů. Jedním z důležitých kritérií a současně důvodů reformy byla nezbytnost přizpůsobení české správy evropským integračním procesům.

Reforma veřejné správy ovlivňovala proces tvorby a aplikace práva, činnost kontrolních mechanismů, předpokládala zavedení zvláštní úpravy státní služby a služby v územní samosprávě atd. Všechny uvedené procesy se týkají jak ústřední státní správy, tak územní správy. [14]

Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územích samosprávných celků, bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy. Počet krajů i jejich sídla jsou totožné s kraji existujícími v letech 1949 – 1960. Přednost se tedy dala většímu počtu krajů.

Výhodou zvoleného územního řešení byl především soulad s přirozeným mezoregionálním členěním České republiky. Jistou nevýhodou lze shledávat v diskontinuitě s dosavadním krajským uspořádáním a nesouladnosti nového členění s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Uvedená nevýhoda je ovšem spojena s každou změnou územního základu krajů. Druhou nevýhodou je možné shledávat ve skutečnosti, že kraje jsou příliš malé z hlediska jednotek pro poskytování pomoci z fondů Evropské unie. Úkoly krajů jsou však především vnitrostátní, takže tento argument není rozhodující. Rozpor vyplývající z této nesouladnosti je řešen v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a o vytvoření regionálních rad pro regiony soudržnosti, případech, kdy se tyto regiony skládají ze dvou nebo tří krajů.

Ve vztahu k organizaci krajů řešené již navazujícími zákony, zejména zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, spočíval základní problém ve volbě spojeného nebo odděleného modelu výkonu veřejné správy. První model je založen na výkonu státní správy územní samosprávou, vedle které mohou existovat specializované orgány státní správy, avšak nikoliv orgány státní správy se všeobecnou působností. Druhý model by znamenal vytvoření zvláštních orgánů státní správy a zvláštních orgánů samosprávy. Podrobněji se tomuto problému věnuji v kapitole 3.

Další důležitou otázkou představuje finanční zajištění činnosti krajů. Současný stav dovoluje zabezpečit vlastní organizaci krajů a výkon státní správy na krajské úrovni. K tomu, aby mohly kraje naplnit svou samostatnou působnost v otázkách územního rozvoje, však dosavadní finanční

prostředky nepostačují. Jedinou reálnou cestou k překonání tohoto problému je zvýšení podílu daní na rozpočtovém určení výnosu daní. Toto zvýšení přitom zdaleka není bezkonfliktní záležitostí. Decentralizační a dekoncentrační charakter reformy veřejné správy vylučuje zvýšení podílu krajů na úkor obcí, uspokojení krajů je proto možné pouze snížením podílu státu. Více o dopadech reformy veřejné správy na krajské úrovni bude v kapitole 5. [16]

2.1 Legislativní zajištění reformy

Navrhované koncepční záměry reformy veřejné správy jsou vždy podmíněny přijetím řady legislativních kroků. Rozhodující jsou takové zákony, které vymezí postavení, úkoly a orgány vyšších územních samosprávných celků a krajských správních úřadů, ale i majetek a hospodaření s tímto majetkem územních samospráv, rozpočtové určení daňových výnosů pro jednotlivé stupně samosprávy apod. Předkladatelé těchto věcných záměrů zákonů byli především Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí. Věcné záměry zákonů musí vycházet ze schválených záměrů obsažených v návrhu koncepce reformy veřejné správy. Dnešní právní úpravu postavení krajů představuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení se zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. [8]

Kompetence krajů vznikly převážně přechodem z ústředních správních orgánů a jejich nekoncentrovaných orgánů. Menší část kompetencí přešla na kraje z okresních úřadů, výjimečně se vyskytly i zcela nové kompetence, zejména v oblasti regionální politiky. Jednotlivé kompetence státní správy přešly na základě zvláštního zákona č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

Cílem reformy územní veřejné správy v její první realizační fázi bylo vytvoření právního rámce, logistických a finančních podmínek pro vytvoření a činnost orgánů vyšších územních samosprávných celků. V roce 2000 byl přijat rámec zcela zásadních zákonů důležitých pro fungování krajů. Přijaté zákony lze rozdělit do dvou skupin.

První skupinu tvoří zákony organizační a kompetenční, garantované Ministerstvem vnitra :

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

Druhou skupinu tvoří zákony finanční a majetkové, garantované Ministerstvem financí, na jejichž tvorbě úzce spolupracovalo Ministerstvo vnitra:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

V návaznosti na nově přijaté zákony byly připraveny další podmínky pro činnost krajských úřadů a orgánů krajů. Jedním z nejvýznamnějších kroků první fáze reformy veřejné správy byl zákon o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Tímto zákonem se hlavně přenesly působnosti z ministerstev na kraje v přenesené i samostatné působnosti.

Při naplňování cílů druhé fáze reformy veřejné správy byl schválen legislativní rámec, který tvoří tyto zákony :

- zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb. , o krajích , ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o souvisejících změnách

- zákon č. 312/2002 Sb., o úředních územních samosprávných celcích a o změně některých zákonů
- zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. [2]

2.2 Ústavní vymezení

Ústava České republiky v čl. 8 zaručovala princip územních samosprávných celků. Je to důležitý princip výstavby státu, kterým je stát vázán ve své činnosti. U územní samosprávy to znamená, že obce a kraje mají samostatně rozhodovat v záležitostech stanovených zákonem, aniž by stát do takového rozhodování zasahoval. Čl. 100 odst. 3 Ústavy České republiky, podle kterého vytvořit nebo zrušit vyšší územně samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Vyšší samospráva byla tedy zavedena ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tento ústavní zákon upravil ovšem pouze územní vymezení krajů, nikoliv jejich konkrétní kompetence a způsob organizace. K vyřešení těchto otázek byla stanovena dlouhá legisvakance, tj. lhůta mezi platností a účinností ústavního zákona. K 1.1. 2000 měl ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, nabýt účinnosti. Čl. 104 Ústavy, zakotvuje dělbu působnosti mezi zastupitelstvo obcí a zastupitelstva vyšších územních samosprávných celků, pokud jde o samosprávu, a to tak, že musí být výslovně upravena zákonem. Zákon o krajích naplňuje princip, že kraj je veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. (Čl. 101 odst. 3.). Stát do této činnosti zasahuje jen vyžaduje-li ochrana zákona. (Čl. 101 odst. 4 Ústavy.) Podle zákona o krajském zřízení dochází ke spojení státní správy a samosprávy na krajské úrovni. Kraje tedy vykonávají jak působnost samostatnou tak i přenesenou.

S ohledem na to, že kraje jsou podle Ústavy ČR územním společenstvím občanů, bylo nezbytné zakotvit práva a povinnosti obyvatel a občanů kraje tak, aby mohli plně realizovat svá práva založená Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod. Zákon stanoví, v souladu s čl. 21 Listiny, takové záruky a oprávnění, aby se občané mohli podílet na správě veřejné přímo jako členové zastupitelstev a dalších orgánů krajů.

Zákon také upravuje základní principy vydávání obecně závazných vyhlášek krajů (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Zákon rovněž upravuje základní zásady pro vydávání nařízení kraje, která mohou být vydávána na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích, a to ve věcech patřících do přenesené působnosti. [17]

2.3 Velikost a počet vyšších územně správních celků

Jestliže celkem panuje shoda o tom, že naše územně správní soustava vyžaduje kromě základního stupně vyšší stupeň územní samosprávy, jako je tomu ve většině západoevropských zemí, názory na počet vyšších územně správních celků jsou značně odlišné, podle toho, jakým kritériím se pro jejich vytváření dává přednost. Za základní kritéria územních samosprávních celků se považují zejména přirozenost těchto celků a jejich relativně integrovaná vztahovaná uzavřenost, kvalifikovatelná kritéria, jako je počet obyvatel, dojíždění do zaměstnání, dojíždění za veřejnými službami, migrace apod., fyzickogeografické charakteristiky území (konfigurace terénu, vodní toky apod.), sociální vztahy v území v jejich historicky podmíněných kulturních a sociálních souvislostech s určitými centry osídlení a respektování těchto přirozeně vzniklých společenských a kulturních center v území. [1]

Území krajů je vymezeno územím okresů (viz. příloha č. 2). Může být změněno pouze zákonem a na přání jednotlivých dílčích území. Ústavním zákonem č. 176/2001 Sb., bylo vymezeno 14 krajů :

- Hlavní město Praha, vymezený územím hlavního města Prahy
- Středočeský - vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram, Rakovník
- Budějovický - vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice, Tábor
- Plzeňský - vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih., Plzeň-sever, Rokycany, Tachov
- Karlovarský - vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary, Sokolov
- Ústecký - vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice, Ústí nad Labem

- Liberecký - vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec, Semily
- Královehradecký - vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou, Trutnov
- Pardubický - vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy, Ústí nad Orlicí
- Jihlavský - vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč, Žďár nad Sázavou
- Brněnský - vymezený územím okresů Blansko, Brno-venkov, Brno-město, Břeclav, Hodonín, Znojmo
- Olomoucký - vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov, Šumperk
- Ostravský - vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava, Ostrava-město
- Zlínský - vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín, Zlín [8]

Novelou tohoto zákona č. 176/2001 Sb., byly provedeny změny v názvech těchto krajů :

- Budějovický se změnil na Jihočeský
- Jihlavský se změnil na kraj Vysočina
- Brněnský se změnil na Jihomoravský
- Ostravský se změnil na Moravskoslezský

Územní vymezení těchto celků vyvolalo různé reakce především mezi obcemi. Na jedné straně některé obce (např. Harrachov, Semily) vítaly , že budou patřit pod zákonem stanovené krajské správní centrum , na straně druhé tu byly jiné obce (např. Padov), které se domnívaly, že nové územní vymezení pro ně bude znamenat přerušení finančních , podnikatelských a jiných vazeb a též přerušení přirozené spádovosti ke stávajícímu centru. Představitelé některých obcí též namítaly, že historické hranice vedou jinak, než byly vymezeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Hranice krajů lze měnit pouze zákonem . To znamená, že zákon nemůže upravit způsob změny hranic krajů, ale případné změny těchto krajů musí být stanoveny přímo zákonem. Pozměňovací návrhy poslanců, které měly umožnit změnu území krajů na základě dohody krajských zastupitelstev, či změnu

příslušnosti obce ke kraji na základě místního referenda nebyly při projednávání citovaného zákona přijaty. [13]

2.4 Změna hranic krajů

Od změny počtu krajů je důležité odlišovat změnu hranic mezi jednotlivými kraji. Územní obvody některých krajů nejsou vymezeny vhodně z hlediska přirozené spádovosti. Při vzniku krajů bylo nezbytné respektovat hranice existujících okresů, založených ještě správní reformou z roku 1960, při níž byla opomenuta řada přirozených mikroregionálních center a spádové obvody některých z nich byly navíc rozděleny do různých okresů. Tím vznikl rozpor mezi správní strukturou a územní strukturou z hlediska komplexu geografických kritérií.

Diskuse o změnách hranic krajů byla ve společnosti zahájena bez ohledu na návrhy Ministerstva vnitra. Úkol zabývat se těmito změnami pak vyplynul z usnesení vlády ze dne 14. června 2000 č. 608. Zasláné žádosti na změnu krajských hranic byly na Ministerstvu vnitra řádně evidovány. Jejich zpracování a šetření akceptovatelnosti podaných žádostí bylo ukončeno v srpnu 2001. Žádosti o změnu krajských hranic nemohly být akceptovány v těch případech, kdyby došlo např. k roztržení přirozeného mikroregionu. V případě přesunu celých správních obvodů musela o změnu krajských hranic požádat nadpoloviční většina obcí správního obvodu včetně samotného střediska. Ukázalo se, že obavy spojené s rozsáhlými požadavky na změny hranic krajů se nepotvrdily.

V září 2001 předložilo Ministerstvo vnitra na zasedání vlády návrh paragrafového znění zákona o změně hranic krajů a okresů, zpracovaný na základě usnesení z 25. července 2001 č. 766, jako součást legislativních příprav zabezpečení II. fáze reformy územní veřejné správy. Na základě předloženého návrhu, kterým se Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky začala zabývat v listopadu roku 2001. [13]

Problematika sjednocení správních obvodů obcí s rozšířenou působností se specializovanými orgány státní správy území úzce souvisí se změnou krajských hranic. O změnu hranic krajů požádalo celkem 29 obcí, z toho 25 obcí z kraje Vysočina do Jihomoravského kraje, 3 z kraje Moravskoslezského do Olomouckého a jedna obec z kraje Jihomoravského do kraje Vysočina. [15]

3 MODEL Y ORGANIZACE VYŠŠÍ SAMOSPRÁVY A JEJICH UPLATNĚNÍ V KRAJI

Úkolem reformy veřejné správy je v maximální možné míře odstranit dosavadní nedostatky v jejím výkonu. Vláda v roce 1998 ustavila garantem reformy veřejné správy Ministerstvo vnitra. Na základě Koncepce reformy veřejné správy, kterou schválila vláda a následně doporučila Poslanecká sněmovna, byly připraveny potřebné zákony pro realizaci reformy územní veřejné správy.

3.1 Oddělený model

Při tvorbě koncepce reformy veřejné správy v oblasti územní správy se jednalo především o otázku tzv. spojeného nebo odděleného modelu výkonu státní správy a samosprávy. V rámci spojeného modelu probíhá výkon státní správy a samosprávy v jedné organizační struktuře, tak je tomu již od roku 1990 na úrovni obcí. Oddělený model znamená vytvoření zvláštní struktury orgánů státní správy a orgánů samosprávy. Oddělený model respektuje funkce státní správy (především aplikace zákonů a realizace státní politiky) a funkce samosprávy (především vyjadřování a uplatňování zájmů územního společenství).

Koordinace činnosti u odděleného modelu může být ztížena, přichází v úvahu vznik duplicit v rozhodování, této nevýhodě lze do jisté míry čelit přesným vymezením kompetencí a stanovením konzultačních vazeb. Oddělený model dovoluje uplatnění decentralizace za předpokladu, že do kompetence samosprávy jsou svěřeny záležitosti, které může tato správa kvalitně vykonávat. Umožňuje přenos kompetencí na orgány státní správy se všeobecnou působností vzhledem k zachování rozhodovacího procesu v organizační struktuře státní správy. Model nelze důsledně uplatnit na základním stupni u jednoduchých záležitostí státní správy vykonávaných všemi obcemi. Tyto záležitosti se při jinak odděleném modelu vykonávají úřady samosprávy, i když se přitom postupuje v režimu obdobném ostatnímu výkonu státní správy.

Tzv. spojený model uplatněný v organizační a kompetenční výstavbě krajů má svou logiku. Zastánci institucionálního propojení územní samosprávy s výkonem státní správy v přenesené působnosti považují toto řešení za racionálnější, s nižší ekonomickou náročností zavedení tohoto modelu. [9]

3.2 Spojený model

Prolínání státní správy a samosprávy vyvolává riziko narušování funkcí státní správy při převaze samosprávy, zejména v personálních otázkách a naopak riziko narušování funkcí samosprávy při případné převaze státní správy. Uvedenému riziku lze čelit do jisté míry zakotvením dvojí podřízenosti vedoucího aparátu a uplatněním instančního dozoru a metodického vedení, je to však tím obtížnější, čím nižší je stupeň správní kultury.

U spojeného modelu hrozí riziko tlaku neporušení zákona s ohledem na zájem místního společenství. Vzájemná koordinace činnosti státní správy a samosprávy by neměla představovat organizační problém. Rozsah záležitostí ovlivňovaných samosprávou se při převaze samosprávy ve spojeném systému zvýší, ale sníží se míra nezávislosti samosprávy.

Přenos kompetencí se omezí na okruh věcí u kterých se dá přenést kompetence z ústředních orgánů státní správy do územních orgánů státní správy, neboť se musí brát zřetel na možné ovlivnění výkonu státní správy samosprávou dané organizačními a personálními vztahy. Organizační a personální vztahy jsou komplikované v důsledku odlišných požadavků na rozhodovací režim v samosprávě na jedné straně a ve státní správě na straně druhé. Fakticky dochází ke dvojí podřízenosti se zápornými důsledky na odpovědnost. Úplné vnitřní oddělení výkonu státní správy a výkonu samosprávy organizačního i personálního hlediska je ve spojeném modelu v zásadě neproveditelné.

Na základním stupni samosprávy lze vykonávat státní správu jen v minimálním rozsahu ve všech obcích, proto musí být rozsah výkonu státní správy u jednotlivých obcí diferencovaný. Dochází tak k výkonu státní správy orgány podřízenými samosprávě také na území okolních menších obcí, kde tato samospráva nebyla volena. Odstranění této vady by znamenalo zřízení dalšího uceleného stupně samosprávy včetně změny Ústavy České republiky.

Spojený i oddělený model výkonu veřejné správy je v Evropě běžně používán a je obtížné vyslovit se pro volbu některého z těchto modelů s absolutní platností. Každé hodnocení výhodnosti modelu veřejné správy je proto vždy hodnocením vlastností daného modelu při aplikaci na podmínky konkrétního státu. Zcela všeobecně lze říci, že v podmínkách České republiky svědčila pro spojený model zejména blízkost tohoto modelu středoevropským správním tradicím a větší jednoduchost z organizačního hlediska. Pro oddělený model hovořilo spíše uplatnění obdobných modelů ve státech s výraznými procesy přechodu od centralizovaného k decentralizovanému systému veřejné správy, což je i případ České republiky. Oddělený model rovněž dovoluje snadněji se vyhnout směšování funkcí státní správy a samosprávy. Takové

směšování představuje riziko zejména při nepřiliš vysokém stupni vývoje politické kultury, který lze očekávat ve státech, jež prošly relativně dlouhým obdobím nedemokratického vývoje. [9]

Z možných alternativ zvítězil tzv. spojený model veřejné správy, tzn. že orgány samosprávy vykonávají na základě zvláštních zákonů vedle samosprávy také státní správu v přenesené působnosti.

4 KOMPETENCE KRAJŮ

Proces reformy veřejné správy není ukončen, nemůže být proto ani ukončen proces decentralizace či dekoncentrace působností v systému územně uspořádané veřejné správy. Je třeba si položit otázku, zda z hlediska základních funkcí, které krajům v systému veřejné správy náleží, je jejich samostatná a přenesená působnost těmito funkcím adekvátní. Ukazuje se, že v zásadě neexistují závažné deficity v právní úpravě samostatné i přenesené působnosti krajů, což ovšem neznamená, že by problémy neexistovaly, potřeba přenosu dalších působností ze sféry ústřední státní správy, posílení samostatné působnosti krajů. Přenos kompetencí je spojen i s posílením finanční základny krajské samosprávy, bez níž by posílení kompetence krajů nebylo reálné.

V krajích, jejichž území je shodné s regiony soudržnosti, plní úkoly Regionální rady v souladu se zákonem č.248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zastupitelstvo kraje v přenesené působnosti. Provázanost samostatných a přenesených působností v systému územní samosprávy je nepochybná. Při rozšiřování samostatné působnosti územních samosprávních celků jde téměř vždy o to, zda určitá část či určitá záležitost spadající dosud do kompetenční sféry státní správy má být vyčleněna a svěřena do kompetence samostatné působnosti krajů.

Je tu otázka kritérií, jež by měla určovat, které kompetence by měly být svěřeny do samostatné působnosti obcí a krajů. Východiskem u krajů by měla být základní definice jejich samostatné působnosti, tj. že do této působnosti mají být zařazeny záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje. Takové záležitosti jsou totiž zároveň vhodné pro rozhodování kolegiálních orgánů územní samosprávy, v tomto případě zastupitelstva a rady kraje, jimiž je rozhodování o záležitostech v samostatné působnosti v zásadě svěřeno.

Samostatnou působnost v územní samosprávě a tím i samosprávu samu lze zákonem redukovat jejím přesunem do sféry státní správy či přenesené působnosti. Proto je důležité využívání integrací kraje v legislativním procesu nebo v zákonodárné iniciativě v zájmu prevence neuváženého zúžení samostatné působnosti krajů. Zákonem o krajích vymezenou samostatnou působnost krajů je třeba považovat za obecně platnou úpravu této kompetence. Zvláštním zákonům nepřísluší měnit tuto obecně vymezenou samostatnou působnost krajů. Zvláštní zákony ji mohou konkretizovat nebo rozšiřovat v jednotlivých kompetenčních záležitostech. Pokud by se ukázala potřeba určitým způsobem změnit vymezení samostatné působnosti v zákoně o krajích, musí se tak stát novelou těchto zákonů.

Další vývoj kompetencí závisí do jisté míry na dalším postupu (III. fázi) reformy veřejné správy, tj. souvisí s reformou a modernizací ústřední státní správy, zejména s revizí agend ministerstev a ostatních správních orgánů. To se týká zejména kompetencí v přenesené působnosti státní správy.

Podle ankety, kterou provedl Ústav státu a práva na krajských úřadech, by se měla působnost rozšířit zejména v oblasti školství, např. jmenování a odvolání ředitelů škol zřízených krajem a rozhodování o změnách v síti škol a školských zařízení zřizovaných krajem, rozhodování o dotačních prostředcích. Krajské úřady dále požadují, aby do samostatné působnosti kraje bylo převedeno rozhodování o financování neziskových organizací. Navrhuje se předvedení některých působností ministerstev v oblasti životního prostředí na kraje, např. hodnocení systému ekologické stability. V oboru zdravotnictví stanovení sítě zdravotnických zařízení a podmínek pro dostupnost zdravotní péče obyvatelům kraje. V oboru dopravy se doporučuje ve vazbě na rozpočet kraje převést do sféry samostatné působnosti rozhodování o úhradě ztráty ze závazku tarifu. Navrhuje se též začlenit do samostatné působnosti kraje stanovení koncepce podpůrných opatření formou vlastních programů podpory bydlení.

Některé změny kompetencí by přinesly legislativní důsledky a v některých případech, které kraje požadují, i nelogičnost v dosud platné dělbě kompetencí mezi ústřední a krajskou správou. [5]

Proto je třeba k této otázce přistupovat uvážene. Snad se kompetenční přesuny jak do sféry samostatné působnosti krajů, tak i do sféry přenesené působnosti krajů ve věcech státní správy budou vyvíjet ke spokojenosti nás občanů.

4.1 Pravomoc a působnost

Každý subjekt, popř. vykonavatel veřejné správy musí mít vymezen okruh úkolů, které má řešit v určitém územním prostoru, a má mít také svěřeny určité prostředky, jimiž plnění těchto úkolů má dosahovat. Okruh takto vymezených úkolů se označuje jako působnost a svěřené prostředky, pokud jsou to prostředky právní, jako pravomoc. [3]

4.1.1 Působnost

Vymezení působnosti patří k základním otázkám tvorby veřejné správy a jeho kvalitní provedení k základním předpokladům výkonnosti veřejné správy. Problematika působnosti má zvláštní význam ve spojení s výkonem té části veřejné správy, kterou si ponechal stát a již

vykonává buď přímo svými orgány, a nebo nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy a jejich orgánů.

Působnost je institutem hmotného práva. Rozlišujeme působnost věcnou (reálnou) a územní. Jen výjimečně se může objevit působnost osobní, a to při řešení případů, kdy řešení určité věcné problematiky se neuplatňuje obecně, tj. vůči všem subjektům, ale u vybraných kategorií subjektů se přikazuje zvláštnímu správnímu úřadu. [1]

4.1.2 Věcná působnost

Věcná působnost se podle obsahu dělí na všeobecnou a dílčí. Všeobecná správní působnost znamená, že na určitém území přísluší výkon správní agendy a zásadě jen jednomu správnímu úřadu.

Dílčí působnost jako důsledek dělby práce vykonávají ministerstva a jiné správní úřady centrální nebo místní. Na základě toho se tak vymezuje rozdělení veřejných úkolů podle jejich věcné příbuznosti. Tím se vytvoří nejprve odvětví veřejné správy, které se označuje jako obory nebo resorty (zdravotnictví, sociální péče, finance atd.), jejichž správu a odborné vedení v celostátním měřítku přikáže určitému resortnímu ministerstvu nebo jiném správnímu úřadu. Druhým krokem může být další organizační členění uvnitř jednoho subjektu veřejné správy nebo delegace některých dílčích resortních úkolů na jiný subjekt veřejné správy. [3]

Pokud dochází k dalšímu členění uvnitř jednoho subjektu, je tak možné učinit na základě horizontální dekoncentrace, tj. rozložením pravomocí a působností na více vedle sebe specializovaných orgánů, nebo na základě vertikální dekoncentrace, tj. s hierarchickým rozložením pravomocí a působností. [8]

4.1.3 Územní působnost

Územní působnost má základní význam pro posouzení, zda ten, komu byl přikázán určitý okruh úkolů, má působnost celostátní nebo regionální, tj. na menším prostoru než je státní území. Územní působnost v čisté podobě by měla podobu orgánu nebo úřadu s úplnou všeobecnou správní působností, v němž by se koncentrovala veškerá správní agenda na určitém území

a nepřihlíželo by se přitom k institucionálním potřebám věcné specializace. V praxi se územní působnost v oné čisté podobě neprosazuje. Při výstavbě veřejné správy dochází k aplikaci hledisek věcných územních a k jejich efektivní kombinaci.

4.2 Samostatná a přenesená působnost

Zákon o krajích upravuje v hlavě III. působnost kraje, a to jak samostatnou, tak i přenesenou působnost. V souvislosti s úpravou samostatné působnosti kraje stanoví zákon o krajích také základní pravidla pro hospodaření kraje, o spolupráci krajů, o spolupráci s ostatními subjekty a o spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států.

4.2.1 Samostatná působnost

Východiskem českého krajského zřízení se stal tzv. smíšený systém, ve kterém kraje vykonávají vedle vlastní - samostatné působnosti i působnost přenesenou, tj. určitý díl regionální státní správy. Základní vymezení samostatné a přenesené působnosti v návaznosti na ustanovení čl. 100 a 105 Ústavy České republiky se provádí na zákonné úrovni. Kraj tedy spravuje své záležitosti samostatně (samostatná působnost). Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a to jen způsobem, který stanoví zákon. Rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem. Státní správu jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem.

Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů. Ačkoliv to zákon nestanoví, do samostatné působnosti kraje nepatří ani záležitosti, které sice jsou v zájmu kraje a občanů kraje, avšak zvláštní zákon je svěřuje správním úřadům jako výkon státní správy. Do samostatné působnosti kraje patří zejména právo na samosprávu. Rozsah této samostatné působnosti stanoví zákon o krajském zřízení. Zákonodárství má přesně odlišovat záležitosti, které svěřuje do samostatné působnosti krajů. Zákon o krajském zřízení v duchu principu subsidiarity zcela opodstatněně zdůrazňuje, že kraj a jeho orgány při výkonu samostatné působnosti respektuje samosprávné postavení obcí, spolupracuje s obcemi, ale nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Kraj může pro výkon samostatné působnosti zakládat

a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, pokud zákon nestanoví jinak. Kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcemi opatření dotýkající se jejich působnosti.

Z hlediska uplatňování zákonnosti zákon o krajském zřízení rozlišuje při výkonu samostatné působnosti vydávání obecně závazných vyhlášek, které se řídí pouze zákonem, v ostatních záležitostech se má řídit též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Pokud jde o vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, je třeba zdůraznit jejich primární charakter, jejich vázanost pouze zákonem. Je to zřetelný výraz samostatného postavení krajů. Ostatně Ústavní soud je oprávněn zrušit právní předpis místní samosprávy nebo jeho část, jen je-li v rozporu s ústavou nebo zákonem. V § 16 zákona o krajském zřízení, se mluví o tom, že v ostatních záležitostech samostatné působnosti se kraj řídí též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Tato formulace však není zcela přesná s ohledem na ústavní zmocnění v čl. 79, podle něhož ministerstva, jiné správní orgány a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zmocněny zákonem. Pokud by totiž orgán územní samosprávy, v daném případě zastupitelstvo kraje došlo k závěru, že podzákonný právní předpis vybočuje z mezí zákonného zmocnění a nezákonně zasahuje do samosprávné působnosti kraje, bylo by oprávněno podat proti takovému právnímu předpisu ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm.c) Ústavy České republiky.

Výkon samostatné působnosti je kooperativní tzn., že kraje mohou při výkonu samostatné působnosti spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi. Spolupráce mezi kraji se uskutečňuje zejména na základě smlouvy. Ke své platnosti vyžaduje písemnou formu a schválení příslušnými zastupiteli. Náležitosti smlouvy jsou upraveny zákonem. Ke spolupráci krajů podle této smlouvy nelze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení. Kraj nemůže být členem svazku obcí. Majetek získaný na základě společné činnosti krajů jejich veřejnoprávní smlouvy podléhá zvláštní právní úpravě.

Kraje mohou spolupracovat s územními samosprávnými celky jiných států a mohou být členy jejich mezinárodních sdružení. [8]

Nezbytnou součástí samostatné působnosti krajů v podmínkách integrující se Evropy, vstup České republiky do Evropské unie a rozvoj přeshraničního regionalismu v Evropě je kraj oprávněn spolupracovat s územními samosprávnými celky jiných států a vstupovat do regionálních seskupení se zahraničními partnery. Rovněž obsah spolupráce s územními samosprávnými celky jiných států je vymezena rámcem jejich samostatné působnosti. I tato

spolupráce je vymezena mezinárodní smlouvou. Státu je zaručen dohled na tyto smlouvy tím, že musí být v souladu se zahraniční politikou státu a podléhají souhlasu Ministerstva vnitra po předchozím projednání s Ministerstvem zahraničí. Udělení souhlasu se smlouvou kraje a mezinárodní smlouvou o spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států může být odepřeno jen pro rozpor se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, kterou je vázána Česká republika a která byla vyhlášena. Smlouva však bez tohoto souhlasu Ministerstva vnitra nemůže nabýt účinnosti.

Samostatná působnost kraje musí být ve schodě s Ústavou České republiky (čl. 104) a stanovena zákonem. Samostatná působnost je vymezena demonstrativně a generální kompetenční klauzulí. Demonstrativně je stanovena samostatná působnost jednak výčtem vyhrazené pravomoci zastupitelstva (§ 35 odst. 2 zákona o krajském zřízení). Tento výčet předpokládá, že do této pravomoci mohou být svěřeny další pravomoci stanovené zákonem. Dále samostatná působnost kraje zahrnuje vyhrazenou působnost v rozhodování o majetkoprávních úkonech kraje, jejíž výčet stanoví § 36 zákona o krajském zřízení. Do samostatné působnosti rady kraje působnost uvedená v § 59 odst. 1 a 2. Samostatná působnost kraje může být rozšířená, popřípadě i zřízena, musí to však být stanoveno zákonem.

Generální klauzule samostatné působnosti kraje zahrnuje péči o komplexní rozvoj (v souvislosti s místními předpoklady a s místními zvyklostmi), zejména péči o vytvoření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů kraje, především o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých kvótních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Rámec této obecné kompetenční klauzule však sám o sobě kraji nedovoluje vydat obecně závaznou vyhlášku ukládající povinnost fyzickým a právnickým osobám, pokud tak nemůže učinit na základě zákona. [1]

V duchu principu subsidiarity z postavení kraje vyplývají určitá práva ve vztahu k orgánům státu. V tomto ohledu je kraj oprávněn vyjadřovat se k záležitostem dotýkající se území a zájmů kraje, pokud o nich rozhodují jiné orgány. Předpokládá se tu, že jde o obecný princip, který se má uplatňovat ve zvláštních zákonech, které upravují, popřípadě upraví věci týkající se krajů. Orgánům státu pak zákon o krajích výslovně ukládá předem projednat s orgány kraje opatření dotýkající se samostatné působnosti kraje.

Státní orgány a orgány obcí jsou povinny orgánům kraje poskytnout bezplatně údaje a informace potřebné pro výkon jejich působnosti. Naopak odbornou povinnost má i kraj vůči

státním orgánům. Zmíněná informační povinnosti státních orgánů i orgánů územní samosprávy musí však respektovat ochranu osobních údajů podle zvláštních předpisů (zákon o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb.) [9]

4.2.2 Přenesená působnost

Co se týče zákonné úpravy přenesené působnosti krajů je nutné uvést, že toto vymezení upravuje zákon o krajském zřízení v § 29 – 30. Zákon stanoví, že orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon. Na výkon této působnosti obdrží kraje příspěvek ze státního rozpočtu. Výši příspěvku určí Ministerstvo financí.

Důležitou kompetencí kraje při výkonu přenesené působnosti je vydávání nařízení kraje, tj. právní předpis závazný v rámci kraje. Kraje se řídí při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.

Pro publikace platí stejná pravidla, jak již byla uvedena při výkladu o samostatné působnosti kraje. Stejnou povinnost řídit se zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona a v jeho mezích má kraj jako správní orgán při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

V ostatních otázkách přenesené působnosti jsou orgány kraje povinny ve své úloze vykonavatelů státní správy řídit se usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních orgánů. Usnesení vlády a směrnice ústředních správních orgánů však nemohou ve vztahu k orgánům kraje vybočovat z mezí povinností, které jsou krajům stanoveny zákonem. [8]

Závěrem k samostatné a přenesené působnosti je třeba zdůraznit zásadní význam preference samostatné a přenesené působnosti, (§ 4 zákona o krajském zřízení). Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost, která patří do samostatné působnosti krajů. [9]

5 SOUČASNÉ PROBLÉMY REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY NA KRAJSKÉ ÚROVNI A JEJICH ZHODNOCENÍ

Financování územní veřejné správy závisí na proporcích finančních nástrojů. Územní orgány veřejné správy jsou přímo závislé na dotacích. To je významný prvek financování obcí a krajů. Reforma nezměnila skladbu příjmů, ale změnila významně a mění proporce jednotlivých titulů. Bylo docíleno významné posílení příjmů obcí a krajů. Největším tématem financování obcí a krajů na poli vlastních příjmů je role tzv. místních daní (v České republice se stále nazývají místní poplatky). Dnes je podíl vlastních příjmů krajů ku dotacím v poměru cca 1:6. Je předpoklad, že se toto změnilo v okamžiku, kdy vzrostou procenta, kterými se stanovují krajům podíly na výnosech daní.

Vlastní příjmy, kterými kraje disponují, pocházejí především z nakládání s vlastním majetkem.

K zabezpečení delegované státní správy je zákonem o státním rozpočtu každoročně vymezen příspěvek na výkon státní správy. Obce i kraje, kterým je svěřen výkon státní správy získávají státní příspěvek na výkon státní správy. Jde skutečně o příspěvek, neboť územní samospráva vybírá také poplatky za výkon přenesené státní správy. Součet těchto poplatků a příspěvků hradí náklady na výkon přenesené působnosti.

Financování správních činností převáděných na kraje v rámci reformy veřejné správy je stejně jako u obcí s rozšířenou působností zajišťováno dotacemi ze státního rozpočtu a to podle počtu funkčních míst zaměstnanců vykonávajících státní správu. Navíc za vykonávané správní činnosti mohou kraje ukládat správní poplatky. [2]

5.1 Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků

Pro zpracování a schválení rozpočtu územních samosprávných celků je určujícím zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Územní samosprávný celek vypracovává svůj roční rozpočet v návaznosti na svůj rozpočtový výhled (je-li schválen) a na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo státního rozpočtového provizoria, jímž státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů.

Z uvedeného vyplývá, že limitujícím faktorem pro sestavení rozpočtu územního samosprávného celku je rozpis údajů státního rozpočtu, při jeho nepřijetí pak rozpis údajů

rozpočtového provizoria státního rozpočtu. Má-li územní samosprávný celek zpracován a schválen svůj rozpočtový výhled, vychází při sestavení svého rozpočtu rovněž z tohoto výhledu.

V roce 2003 byla nastartována II. etapa reformy územní veřejné správy. Převážná část kompetencí na výkon státní správy v přenesené působnosti byla převedena na 205 nově vymezených obcí s rozšířenou působností, menší část na kraje a na další správní úřady. V roce 2003 byly kompetence převedené z okresních úřadů na kraje a obce finančně zabezpečeny nikoliv formou zvýšeného podílu na příslušných daňových titulech, ale dotacemi ze státního rozpočtu.

Změna rozpočtového určení daní měla být realizována v roce 2004. Do daňových příjmů krajů měly být v roce 2004 převedeny, spolu s převodem příslušných kompetencí, finanční prostředky z kapitoly Všeobecná pokladní správa, z ostatních kapitol státního rozpočtu a z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury. Podíl krajů na sdílených daních se měl v roce 2004 zvýšit z 3,1 % na 10,32 %. Poslaneckou sněmovnou byl však vládní návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní zamítnut a kraje jsou i v roce 2004, stejně jako v roce 2003, příjemci pouze 3,1 % podílu na výnosech sdílených daní. Prostředky, které byly navrhovány pro navýšení daňových příjmů krajů prostřednictvím novely zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, kraje získávají ve formě dotací, a to z kapitoly Všeobecná pokladní správa, z rozpočtů ostatních kapitol státního rozpočtu a z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury.

Podíl krajů na sdílených daních se zvýšil až pro rok 2005 a to na 8,92 %, novelou zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, která nabyla účinnosti dne 3.1.2005. Z tohoto objemu pak na Zlínský kraj připadá 5,2515032 %. Tato změna se pak zásadním způsobem promítá do struktury příjmové, ale i výdajové stránky rozpočtů, která bude uvedena v následující kapitole.

Rozpočet krajů na rok 2004 je koncipován jako přebytkový, a to ve výši 1,9 mld Kč, rozpočet obcí jako schodkový, a to ve výši 8,2 mld Kč. V souladu se zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, musí být schodek uhrazen buď finančními prostředky z minulých let nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů. Rozhodnutí o tom, který z těchto zdrojů bude obcí použit, je v pravomoci zastupitelstev obcí.

Územní samosprávné celky jsou tvořeny rozpočty krajů a rozpočty obcí. Kraje, obce a dobrovolné svazky obcí získaly ke konci prvního pololetí do svých rozpočtů 152,5 mld Kč, což

představuje plnění rozpočtu po změnách ve výši 51,3 %. Obce a dobrovolné svazky obcí (dále jen „obce“) se na celkových příjmech podílely téměř 80 %.

V roce 2004 bylo financování krajů zabezpečeno z 86,5 % formou dotací ze státního rozpočtu, zbývající zdroje tvoří daňové a nedaňové příjmy. U obcí jsou naopak hlavním zdrojem financování veřejných statků daňové příjmy.

Příjmy a výdaje krajů

Pro rok 2004 nebyly krajům zvýšeny procentní podíly na sdílených daních (nebyla provedena novela zákona o rozpočtovém určení výnosů daní) a veškeré výdaje související s reformou územní veřejné správy, které přešly do působnosti krajů, jsou v roce 2004 financovány dotacemi ze státního rozpočtu.

Ve státním rozpočtu na rok 2004 jsou prostředky na financování krajů zahrnuty ve finančním vztahu k rozpočtům krajů, na financování běžného a investičního rozvoje územních samosprávných celků jsou prostředky vyčleněny v ukazateli Další prostředky pro územní samosprávné celky v kapitole Všeobecná pokladní správa. Výdaje na regionální školství jsou zahrnuty v kapitole MŠMT, výdaje na podporu lesního hospodářství v kapitole Ministerstva zemědělství a výdaje na zajištění funkcí regionálních knihoven v kapitole Ministerstva kultury. Opravy, údržba a investice u silnic II. a III. třídy jsou i nadále financovány Státním fondem dopravní infrastruktury.

Celkové příjmy krajů činily ke konci 1. pololetí 52,4 mld Kč. Vlastní příjmy krajů dosáhly výše 7,1 mld Kč, tj. o 1,5 mld Kč více proti předcházejícímu srovnatelnému období a představovaly 13,6 % celkových příjmů. Zbývající část příjmů tvoří dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů. [18]

5.2 Zlínský kraj

Zlínský kraj se nachází ve východní části České republiky. Na jihozápadě sousedí s Jihomoravským krajem, na severozápadě s Olomouckým krajem a na severovýchodě s krajem Moravskoslezským. Východní část kraje tvoří hranice se Slovenskou republikou.

Zlínský kraj byl ustanoven k 1.1.2003 na základě zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Vznikl sloučením okresů Zlín, Kroměříž a Uherské Hradiště, které patřily k Jihomoravskému kraji. Okres Vsetín spadl do kraje Severomoravského.

Počet obcí Zlínského kraje je 304, z toho je 30 měst (včetně jednoho statutárního). Pro potřeby spojené s koordinací a realizací politiky hospodářské a sociální soudržnosti, spočívající zejména ve využívání finančních prostředků z předstupních a strukturálních fondů EU, bylo v České republice vymezeno osm Regionů soudržnosti NUTS 2. [19]

(NUTS 2 – z francouzského La nomenclature des unités teritoriales statistiques územní jednotka pro strukturální a regionální politiku v EU). [12]

5.3 Hospodaření Zlínského kraje za rok 2004

Výsledek hospodaření Zlínského kraje za rok 2004 byl na příjmové straně ovlivněn vyšším objemem všech daňových příjmů o 16 420 tis. Kč, nenaplněným objemem dotací o 73 692 tis. Kč a nenaplněnými nedaňovými příjmy o 32 563 tis. Kč. Na výdajové straně byl čerpán nižší objem výdajů o 210 971 tis. Kč oproti upravenému rozpočtu. Hospodářský výsledek činí - 240 140 tis. Kč. Nutno ovšem podotknout, že část prostředků se vrátí v následujících obdobích, neboť jde o půjčky poskytnuté obcím z rozpočtu kraje ve výši 11 487 tis. Kč, zejména na podporu obnovy venkova.

I. PŘÍJMY

schválený rozpočet celkem	6 922 122 000 Kč
upravený rozpočet celkem	7 138 840 000 Kč
skutečnost	7 049 005 278 Kč
rozdíl	-89 834 722 Kč
plnění	98,7 %

Neplnění celkových příjmů je ovlivněno především nízkým plněním příjmů v oblasti dotací z ostatních ministerstev, zejména pak dotace podle zákona o lesích, neboť tyto peníze byly směřovány přímo na pověřená města našeho kraje a neprocházely krajským rozpočtem.

daňové příjmy – sdílené daně

schválený rozpočet	661 636 tis. Kč
upravený rozpočet	672 286 tis. Kč
skutečnost	688 974 tis. Kč
<u>rozdíl</u>	<u>16 688 tis. Kč</u>
plnění	102,48 %

Vývoj v oblasti sdílených daní byl nerovnoměrný, přesto však dobrý. Proto byl v září na zastupitelstvu přijat návrh na posílení příjmů z důvodů dobrého plnění sdílených daní. Z hlediska struktury byl propad ve výnosu daní z DPH kompenzován vyšším plněním daní z příjmů fyzických a právnických osob. Následující tabulka pro názornost porovnává predikci vývoje sdílených daní provedenou Ministerstvem financí se skutečností.

daňové příjmy ostatní

schválený rozpočet	50 455 tis. Kč
upravený rozpočet	54 553 tis. Kč
skutečnost	54 285 tis. Kč
<u>rozdíl</u>	<u>-268 tis. Kč</u>
plnění	99,50%

Mírné nesplnění rozpočtu ostatních daňových příjmů je způsobeno nižším výběrem správních poplatků

Dotace

schválený rozpočet	5 981 646 tis. Kč
upravený rozpočet	6 063 455 tis. Kč
skutečnost	5 898 763 tis. Kč
<u>rozdíl</u>	<u>-73 692 tis. Kč</u>
plnění	98,78 %

Nižší skutečnost plnění příjmu dotací proti upravenému rozpočtu, jak již bylo v úvodu řečeno, souvisí s tím, že některé akce se nezahájily vůbec (u grantových schémat to činí cca 31 mil Kč) nebo plnění souvisí se změnou postupu při přenosu dotací k cílovým skupinám (např. u dotací souvisejících s lesním zákonem se to týkalo cca 39 mil. Kč). Původně se předpokládalo, že prostředky potečou prostřednictvím rozpočtu kraje. Nestalo se tak a prostředky byly směřovány přímo na cílového příjemce.

Nedaňové příjmy

schválený rozpočet	201 885 tis. Kč
upravený rozpočet	329 324 tis. Kč
skutečnost	301 824 tis. Kč
<u>rozdíl</u>	<u>-27 500 tis. Kč</u>
plnění	91,64 %

Nedaňové příjmy byly tvořeny především příjmy z pronájmu majetku. Šlo o pronájem majetku nemocnicím zřizovaným krajem, jejichž výnos odpovídal 99,9 % plánu (o tento objem byl navýšen upravený rozpočet). Celkové nenaplnění je pak také ovlivněno příjmy z příspěvků obcí na dopravní obslužnost. V rozpočtu se kalkulovalo s tím, že příjmy odpovídající podílu obcí na zajištění dopravní obslužnosti budou přicházet na běžné účty kraje. Ve skutečnosti bylo rozhodnuto o zasílání těchto prostředků na sdružený účet, což je účet nepodléhající režimu rozpočtové skladby, a proto je ve skutečnosti příjem o tolik nižší. Při započítání podílu obcí na dopravní obslužnosti by skutečnost plnění nedaňových příjmů dosáhla 327 642 tis. Kč což je 99,5%.

Kapitálové příjmy

schválený rozpočet	26 500 tis. Kč
upravený rozpočet	19 222 tis. Kč
skutečnost	14 159 tis. Kč
<u>rozdíl</u>	<u>-5 063 tis. Kč</u>
plnění	73,7 %

Z hlediska kapitálových příjmů nebyl naplněn plánovaný objem prodeje dlouhodobého majetku.

II. VÝDAJE:

schválený rozpočet celkem	7 221 957 000 Kč
upravený rozpočet celkem	7 500 116 000 Kč
skutečnost	7 289 145 382 Kč
rozdíl	-210 970 618 Kč
plnění	97,18 %

Celkové výdaje za rok 2004 Zlínského kraje byly po konsolidaci čerpány ve výši 7 289 145 382 Kč což je 103,4 % celkových příjmů kraje. Rozdíl mezi příjmy a výdaji byl pokryt tzv. financováním ve výši 240 140 104 Kč, z čehož 200 mil Kč činil úvěr u České spořitelny. [20]

5.4 Financování Zlínského kraje pro rok 2005

S ohledem na schválený státní rozpočet na rok 2005 a především na současné platné znění zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, rozpočet Zlínského kraje kvantifikoval následující základní položky:

Příjmy: vlastní daňové i nedaňové příjmy

dotační vztahy, vycházející z platného zákona o státním rozpočtu

programové financování ze státního rozpočtu a státních fondů

Výdaje: definování výdajů a nezbytných potřeb navazujících na dopad novely rozpočtového určení daní definování dalších změn v rámci jednotlivých odborů a jimi řízených příspěvkových organizací.

Současná právní úprava zajišťuje pro Zlínský kraj na rok 2005 zdroje v objemu 7.172.243 tis. Kč. V porovnání s rokem 2004 je to o 83.981 tis. Kč více. Ke schválenému rozpočtu je to zvýšení o 848.080 tis. Kč. K pokrytí všech výdajů v roce 2005 je zapojen nadočerpaný bankovní úvěr ve výši 50.000 tis. Kč.

	rok 2004	rok 2005
Běžné výdaje	6.002.299 tis. Kč	6.622.247 tis.Kč
Kapitálové výdaje	1.219.658 tis. Kč	599.996 tis. Kč
Výdaje celkem	7.221.957 tis. Kč	7.222.243 tis. Kč

Zákon č.675 ze dne 15. prosince 2004 o státním rozpočtu České republiky na rok 2005, stanovil ve své příloze č. 6 finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtu Zlínského kraje ve výši 1 344 441 tis. Kč . Tento objem obsahoval dotace a příspěvky v členění:

1. Příspěvek na výkon státní správy	80 297 tis. Kč
z toho na jednotky sborů dobrovolných hasičů obcí	3 260 tis. Kč
2. Příspěvek na dopravní obslužnost v autobus.dopravě	186 980 tis. Kč
3. Příspěvek na dopravní obslužnost v drážní dopravě	103 824 tis. Kč
4. Dotace na výkon zřizovatel.funkcí a činností převedených	
z okres.úřadů,obcí,příp.resortů krajům	711 187 tis. Kč
z toho dotace na sociální služby	461 594 tis. Kč
5. Dotace na financování běžného a investičního	
rozvoje ÚSC	262 153 tis. Kč

Další příjmy rozpočtu Zlínského kraje budou tvořeny vlastními příjmy v návaznosti na stanovený podíl krajů na sdílených daních ve výši 3,1 % (daných v té době platným zák. č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní) a ostatními účelovými dotacemi z jednotlivých ministerstev.

Zákon ze dne 26.12.2004, kterým se změnil zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém výnosu některých daní územním samosprávným celků a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), který nabyl účinnosti dne 3.1.2005, nově stanovuje procentní podíl krajů na celkovém objemu sdílených daní. Tento podíl se navyšuje z 3,1 % na 8,92 %, z tohoto objemu pak na Zlínský kraj připadá 5,2515032 %. Tato změna se pak zásadním způsobem promítá do struktury příjmové, ale i výdajové stránky rozpočtu Zlínského kraje. Část účelových zdrojů je převedena do zdrojů vlastních, do kterých jsou zařazeny některé další nové zdroje, které však ovlivňují i výdajovou stránku rozpočtu.

Finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtu Zlínského kraje je pro rok 2005 redukován na částku 525 184 tis. Kč, která je tvořena:

1. Příspěvek na výkon státní správy	63 590 tis. Kč
z toho na jednotky sborů dobrovolných hasičů obcí	3 260 tis. Kč
2. Dotace na sociální služby	461 594 tis. Kč

Hlavní příjmovou položkou při financování kraje jsou státní dotace a daňové příjmy.

Příjmy

Vlastní příjmy

U vlastních příjmů dojde v roce 2005 k zásadnímu nárůstu daňových příjmů – sdílených daní, které na základě novelizace zákona o rozpočtovém určení daní, dosáhly objemu 2 261 926 tis. Kč.

Přijaté dotace

- Široká oblast činnosti kraje bude i nadále financována prostřednictvím dotačních vztahů ke státnímu rozpočtu a státním fondům. V této oblasti došlo k poklesu běžných dotací, kdy dotační tituly byly převedeny do výnosu ze sdílených daní. Jedná se o snížení především těchto dotací:
 - na dopravní obslužnost autobusovou a drážní ve výši 290 804 tis. Kč
 - část dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených na kraj z okresních úřadů (vyjma dotace na sociální služby) ve výši 249 593 tis. Kč
 - na běžný a investiční rozvoj ÚSC ve výši 262 153 tis. Kč

Celkově došlo ke snížení dotací o 883.795 tis. Kč. Současně došlo k upřesnění dotací z MŠMT na krajské a obecní školství, kde oproti původním návrhu zahrnutého do přípravy RUD dochází k nárůstu dotací o 322.311 tis. Kč oproti schválenému rozpočtu.

Dotační vztahy jsou tedy aktuálně tvořeny :

- souhrnný dotační vztah k VPS 525 184 tis. Kč
- v tom příspěvek na výkon státní správy 63 590 tis. Kč
 - z toho dotace pro sbory dobrovolných hasičů 3 260 tis. Kč

➤ dotace na výkon zřizovatelských funkcí	461 594 tis. Kč
➤ dotace z kap. VPS (na výkon.st.správy)	3 852 tis. Kč
➤ dotace od MŠMT pro krajské školství	1 701 627 tis. Kč
➤ dotace od MŠMT pro školství v obcích	2 165 708 tis. Kč
➤ dotace od MŠMT – ostatní účelové dotace	233 742 tis. Kč
➤ účelové dotace z ostatních ministerstev	74 253 tis. Kč
➤ ostatní neinvestiční dotace	59 088 tis. Kč

Celkové navýšení daňových příjmů nad úbytek výše uváděných dotačních vztahů je způsobeno převodem dalších účelových dotací z jednotlivých ministerstev. [20]

VÝDAJE

Celkové navýšení výdajů je způsobeno jednak převodem některých dotačních vztahů, které v minulosti neprotékaly rozpočtem kraje, jak bylo popsáno výše, tak i zařazením dalších požadavků odborů, které nebyly dříve pokryty a jsou nezbytně nutné. Celkové výdaje se tak zvýšily o 788.512 tis. Kč na celkové výdaje 7.222.243 tis. Kč. [20]

Z uvedených údajů vyplývá, že krajské úřady přidělené finanční prostředky z větší části jen přerozdělují. Naprosto jednoznačné je to převodu finančních prostředků pro školství zdravotnictví a sociální péče. Do těchto oblastí kraje nemůžou v podstatě zasahovat a prostředky pouze „protečou“ přes účty krajských úřadů poskytnuty příslušné organizační jednotce.

5.5 Stanovení obcí II. a III. stupně ve Zlínském kraji

Obce s rozšířenou působností představují nový typ obcí, které vykonávají většinu státní správy v přenesené působnosti, to znamená většinu správních agend pro občany. Jedná se o 205 obcí s rozšířenou působností, které převzaly zhruba 80% působností zaniklých okresních úřadů. Obce jsou vyjmenovány zákoně 314/2002 Sb., o stanovení obcí s rozšířenou působností. Ve Zlínském kraji bylo stanoveno:

Obce s rozšířenou působností

- 13 obcí s rozšířenou působností – obce III. stupně : Bystřice pod Hostýnem, Holešov, Kroměříž, Luhačovice, Rožnov pod Radhoštěm, Uherský Brod, Uherské Hradiště, Valašské Klobouky, Valašské Meziříčí, Vizovice, Vsetín, Zlín.

Na tyto obce je z okresních úřadů přesunuto především prvoinstanční řízení, tedy to, které občan potřebuje nejčastěji. Krajský úřad je potom úřadem odvolacím, koncepčním a metodickým. Smyslem uvedených změn je především přiblížení výkonu jednotlivých agend blíže k občanovi – tedy na obce s rozšířenou působností, tzv. malé okresy a posun rozhodujících procesů od orgánů ústředních směrem dolů. Problémy tudíž budou řešeny tam, kde vznikají.

Obce s pověřeným obecním úřadem

- 25 obcí s pověřeným obecním úřadem – obce II. stupně : Bojkovice, Brumov-Bylnice, Bystřice pod Hostýnem, Holešov, Horní Lideč, Hulín, Chropyně, Karolínka, Koryčany, Kroměříž, Luhačovice, Morkovice-Slížany, Napajedla, Otrokovice, Rožnov pod Radhoštěm, Slavičín, Staré Město, Uherské Hradiště, Uherský Brod, Uherský Ostroh, Valašské Klobouky, Valašské Meziříčí, Vizovice, Vsetín, Zlín.

Ve Zlínském kraji je v současné době 36 obcí vykonávající stavební řízení a 93 obcí vykonávající matriční řízení.

5.6 Dělbá kompetencí mezi státem a územní samosprávou

Veřejné záležitosti obstarávají v první řadě ty orgány, které stojí nejbližší k občanům. Jsou-li takovou působností pověřeny jiné orgány, je třeba při tom respektovat rozsah a povahu svěřených úkolů spolu s hledisky účinnosti a hospodárnosti.

Současná právní úprava dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou je dostatečná, stát může na základě čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky zasahovat do činnosti územích samosprávných celků, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Tendence decentralizace a dekoncentrace státní správy je jediným řešením zajištění efektivnosti a hospodárnosti výkonu státní správy. Důležité je, aby nedošlo k odklonu od principů centralizace převáděných agend vykonávané orgány samosprávy do působnosti orgánů státní správy. Je zřejmé, že existují a nadále budou

existovat oblasti, kde buď výkon státní správy dominantou centrálních institucí, ale je určitě žádoucí, aby takové oblasti byly minimalizovány.

Obecně se dá státní dohled nad územní samosprávou spatřovat v třech směrech :

- dohled nad zákonností právních předpisů a jiných opatření samosprávy
- dohled nad hospodařením samosprávy
- dohled nad výkonem přenesené působnosti státní správy.

Nastavený princip, kdy krajský úřad provádí v přenesené působnosti tyto činnosti směrem k samosprávným obcím, je naplněním výše uvedených principů reformy veřejné správy. Stát potažmo orgány státu si samozřejmě ponechá kontrolní pravomoc nad výkonem přenesené státní správy vůči krajskému úřadu. Činnost státních orgánů při první fázi dohledu je nadbytečná způsobuje pouze duplicitu kompetencí mezi krajským úřadem a příslušným státním orgánem. Taková situace je nesystémová a v konečném důsledku i neefektivní. Kontrolní a s ní související metodická činnost by měla jednotný přístup vůči orgánům základní samosprávy. Pokud se má zvýšit efektivita výkonu státní správy je třeba především zajistit její pružné a bezproblémové fungování, což úřady řízené z centra nejsou vždy schopny zajistit. Systém detašovaných pracovišť centrálních úřadů státní správy spravuje mnohdy neúčinný, protože tato detašovaná pracoviště nejsou vybavena rozhodovací pravomocí a konečné rozhodnutí závisí na centrálním úřadu, což způsobuje značnou nepružnost při výkonu svěřené působnosti.

Naproti tomu je krajský úřad materiálně i personálně vybaven pro výkon svěřené státní správy, včetně činnosti kontrolní nebo dozorové, práce krajského úřadu je efektivní i z důvodu znalosti prostředí, personálního zázemí krajského úřadu (krajský úřad disponuje odborníky na všech úrovních státní správy) a z toho vyplývá také pružnější rozhodovací schopnost krajského úřadu. Krajský úřad je schopen daleko rychleji reagovat na problémy v samosprávách základních a jsou také schopny metodicky poskytnout účinnou metodickou pomoc obcím.

Zaměříme-li se na dozorovou činnost krajských úřadů, tj. dozor nad právními předpisy obcí, dá se říci, že tato činnosti je krajským úřadem vykonávána kvalitně a zodpovědně a to i přes skutečnost, že pravomoci krajského úřadu jsou při výkonu této dozorové činnosti vázány právními názory Ministerstva vnitra, taková situace nevyhnutelně znamená, že Ústavní soud rozhoduje jedinečně o záležitostech, které jsou mu

předloženy ze strany Ministerstva vnitra. Takový postup z dlouhodobého hlediska může zapříčinit existenci mnoha právních předpisů obcí, které jsou podle odborného právního názoru krajských úřadů v rozporu se zákonem, ale ke konečnému rozhodnutí o souladu, eventuálně rozporu se zákonem se krajský úřad nemůže dopracovat jen z důvodu, že Ministerstvo vnitra má na věc jiný právní názor. Takový postup není vhodný a krajskému úřadu by měla být zákonem svěřena pravomoc pozastavovat účinnost právních předpisů obcí a podávat návrhy na zrušení takových právních předpisů k Ústavnímu soudu. Stát si samozřejmě ponechá dozorovou pravomoc vůči krajům a dále kontrolní pravomoc vůči postupu krajského úřadu při výkonu dozorové agendy. Toto řešení by do budoucna mohlo zajistit zkvalitnění a racionalizaci dozorové agendy.

Přesnější vymezení povinnosti státu při metodické pomoci obcím může být jistě vhodné. Je však vážnou otázkou, zda by měly mít v systému metodické pomoci zvláštní postavení obce s rozšířenou působností. Praxe už nes ukazuje, že pokud konzultuje obec III. stupně přímo s ministerstvem, dostává někdy „specifické“ výklady, které jsou odlišné od oficiálních výkladů ministerstva. Pak nastává zvláštní situace – kraj je sice odpovědný za kvalitu výkonu přenesené působnosti a metodickou činnost, ale přitom není zasvěcen do konzultací ministerstva a obce III. stupně. A existuje několik výkladů jednoho problému se všemi důsledky.

Výkon veřejné správy je především službou a proto je žádoucí, aby veřejná správa byla občanům co nejbližší, a především, aby každý občan věděl, na kterou instituci se může se svými konkrétními problémy a požadavky obrátit. Aby se dosáhlo takového stavu je třeba veřejnou správu zjednodušit a tím přiblížit občanům. Návrhy na vznik nových institucí tzv. vládního delegáta, jak navrhuje Ministerstvo vnitra, nejsou řešením systémovým, naopak takové nové instituce by znamenaly oddálení veřejné správy od občanů a v neposlední řadě také sníží efektivitu výkonu veřejné správy. [21]

ZÁVĚR

Budování demokratické veřejné správy je obtížný a dlouhodobý proces, který má vést k transformaci celé společnosti. V jistém ohledu je to proces politiky citlivější než ekonomická reforma. Naše republika má ve formování veřejné správy Rakousko-Uherskou tradici, kdy od roku 1868 byla uzákoněna trojinstančnost státní správy. Tato tradice však byla násilně přerušena nejprve nacistickou okupací a definitivně pak komunistickým režimem, přičemž centralizace byla dokončena v roce 1960 spojením stejných územních celků do výrazně nehomogenních oblastí.

Cílem reformy veřejné správy je na jedné straně v maximální míře zkvalitnit a modernizovat výkon veřejné správy a na straně druhé přiblížit veřejnou správu občanům.

Kraje nemají snadnou úlohu v obhájení své nepostradatelnosti pro občany, protože koneckonců jde o samosprávu a ta je na místě jen v případě, že si ji občané sami přejí a potřebují ji. Bude důležité sledovat, jak může a bude kraj sledovat zájmy svých občanů a aby si vybudoval podporu široké veřejnosti.

Kraje budou muset pracovat efektivně a v souladu s právem, protože i ony budou moci zavazovat a vykonávat své funkce jen v rámci právního řádu.

Zavedením krajského zřízení se učinil první krok k sebeomezení státu. Druhý bude učiněn s přesunem pravomocí a finančních, daňových příjmů na kraje. Bude zajímavé sledovat další kroky nejen v této oblasti, ale i v jiných oblastech spadajících do reformy veřejné správy.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] Svoboda, K., Vedral, J., Grospič, J., Plíšek, M.: Územní samospráva a státní správa, Praha: EUROUNION, s.r.o., 2000, ISBN 80-85858-90-8
- [2] Ministerstvo vnitra :Reforma veřejné správy, Praha: MVČR, 2003, ISBN 80-239-0225-3
- [3] Hendrych, D. a kolektiv autorů : Správní právo – obecná část, Praha: 2001, C.H.Beck, ISBN 80-71796-71-9
- [4] Grospič, J.: Reforma veřejné správy teorii a praxi, Praha: 2004, Čeněk s.r.o., ISBN 80-86473-71-6
- [5] Schelle, K.: Přehled vývoje organizace veřejné správy na našem území. In. Historie a současnost veřejné správy, Brno: 1993, Masarykova univerzita, ISBN 80-21008-21-0
- [6] Schelle, K.: Z historie diskusí o velikosti a počtu územněsprávních celků. In. Reforma veřejné správy, Brno: 2002, Linie, ISBN 80-90308-96-1
- [7] Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, Praha : 2002, C.H.Beck, ISBN 80-71797-48-0
- [8.] Kadečka, S., Ondruš, R., Průcha, P.: Základy správního práva pro ekonomy, Brno: 2003, Masarykova univerzita, ISBN 80-210-3050-X
- [9.] Ministerstvo vnitra České republiky : Návrh koncepce reformy veřejné správy, Praha : březen, 1999
- [10.] Mates, P., Matula, M.: Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy, Praha : 1998, Vysoká škola ekonomická, ISBN 80-7079-753-3

- [11.] Wokoun, R., Lukáš, Z., Kouřilová, J.: Výkladový slovník regionální a strukturální politiky Evropské unie, Praha : 2002, IFEC, ISBN 80-86412-18-0
- [12.] Baroš, L. et. al. Reforma veřejné správy v České republice, Praha : MVČR, 2003, ISBN 80-239-0225-3
- [13.] Jirásek, T.: Krajské zřízení – bakalářská práce, Plzeň : Západočeská univerzita, 2002
- [14.] Integrace.cz – online, 2005, cit 2.5.2005. Dostupné na WWW: <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=374>
- [15.] Ministerstvo vnitra – online, 2005, cit. 2.5.2005. Dostupné na WWW: http://www.mvcrureforma/zpravy/vlada_17.html
- [16.] Matula, M., Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In. Reforma veřejné správy teorii a praxi, Praha: 2004, Čeněk s.r.o., ISBN 80-86473-71-6
- [17.] Schelle, K.: Reforma veřejné správy, Brno: 2002, Linie, ISBN 80-90308-96-1
- [18.] Ministerstvo financí – online, 2005, cit. 13.5.2005. Dostupné na WWW: http://www.mfcr.samosprcelky2004q2_part3.html
- [19.] Města a obce online – portál územní samosprávy – online. 2005. cit. 13.5.2005. Dostupné na WWW: <http://mesta.obce.cz/>

[20.] Zlínský kraj – Aktuality – online.2005. cit.9.5.2005. Dostupné na WWW:

<http://www.kr-zlinsky.cz>

[21.] Písemné stanovisko Krajského úřadu Zlín k materiálu: „Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou“, pro Ministerstvo vnitra, ze dne 8.4.2005.

PRAMENY PRÁVA

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajském zřízení).

Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 176/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon 314/2002 Sb., o stanovení obcí s rozšířenou působností

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1 Mapa Zlínského kraje

Příloha č. 2 Členění nových krajů v ČR

Příloha č. 3 Mapa obcí s rozšířenou působností ve Zlínském kraji – obce III. stupně

Příloha č. 4 Tabulka č. 1



Příloha č. 1 mapa Zlínského kraje



Příloha č. 2 Členění nových krajů v ČR



Příloha č. 3

Mapa obcí s rozšířenou působností ve Zlínském kraji – obce III. stupně

<i>Tabulka č. 1</i> Porovnání predikce MF ČR a skutečného výnosu											
	Predikce					Skutečnost					Plnění
	I.Q.	II.Q.	III.Q.	IV.Q.	celkem	I.Q.	II.Q.	III.Q.	IV.Q.	celkem	
DPFO - záv.činnost	42 455	38 500	43 336	42 649	166 940	42 706	37 094	40 670	48 877	169 347	2 407
DPFO - podnikání	5 219	7 949	7 543	2 807	23 518	5 495	7 828	5 637	5 781	24 741	1 223
DPFO - zvl.sazba	3 266	2 118	2 748	3 472	11 604	5 277	2 340	2 477	2 321	12 415	811
DPPO	41 290	38 560	70 640	31 230	181 720	44 804	34 219	56 487	59 532	195 042	13 322
DPH	54 465	70 148	70 341	93 550	288 504	73 272	62 144	59 702	92 311	287 429	-1 075
Daň z nemovitostí	0	0	0	0	0					0	0
celkem =	146 695	157 275	194 608	173 708	672 286	171 554	143 625	164 973	208 822	688 974	16 688
Plnění plánovaného výnosu sdílených daní k datu : =						25,52%	46,88%	71,42%	102,48%		102,48%

Příloha č. 4 Tabulka č. 1